

Publicato il 10/01/2020

T.A.R. Molise, Sez. 1, 10 January 2020, n. 00008

N. 00008/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00235/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 235 del 2019, proposto da Cooperativa Sociale La Casa di Tom A R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Monica Ciaramella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Centrale Unica di Committenza dei Comuni di Pozzilli, Monteroduni, Macchia D'Isernia, Sesto Campano, Sant'Agapito non costituito in giudizio; Comune di Sant'Agapito, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Laurelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio Libere Imprese, Societa' Cooperativa Consorzio Sociale Onlus, Giada Onlus Societa' Cooperativa Sociale per Azioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuliano Di Pardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Campobasso, Trav. via Crispi n.70/A; Insieme per la Solidarieta' Coop. Sociale Onlus, Esculapio Cooperativa Sociale, Perrella Pasquale non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della determina della Centrale Unica di Committenza dei Comuni di Pozzilli, Monteroduni, Macchia d'Isernia, Sesto Campano e Sant'Agapito, n. 29 del 28/05/2019, notificata a mezzo pec il 31/05/2019, con la quale l'amministrazione ha disposto di approvare la proposta di aggiudicazione nei confronti del raggruppamento "CONSORZIO DI LIBERE IMPRESE – GIADA ONLUS"; dei verbali di gara del 14/05/2019 e del 28/05/2019, richiamati nella citata determina;

della determina n. 27 del 22/05/2019, con cui il responsabile della Centrale Unica di Committenza dei Comuni di Pozzilli, Monteroduni, Macchia d'Isernia, Sesto Campano e Sant'Agapito ha proceduto alla costituzione della commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte; e, ove occorra, il punto 12 dell'Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto attuatore per la organizzazione e gestione di un programma territoriale di accoglienza integrata inserito nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SIPROIMI) ex S.P.R.A.R. per il triennio 2019-2021 (CIG: 7829494ED4) – CUP G81H18000210001 – CPV 85311300-5, in cui vengono fissati i criteri per la selezione delle proposte di aggiudicazione del servizio e dei punteggi, nonché di ogni atto conseguente, consequenziale e comunque connesso.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Consorzio Libere Imprese, Societa' Cooperativa Consorzio Sociale Onlus, Giada Onlus Societa' Cooperativa Sociale per Azioni:

per l'annullamento

della determina n. 49 del 12.3.2019;

della determina n. 17 del 23.4.2019;

del bando di gara, del disciplinare, del capitolato, ivi compresi gli allegati;

di tutti i verbali di gara;

della proposta di aggiudicazione nei confronti del raggruppamento "CONSORZIO DI LIBERE IMPRESE – GIADA ONLUS";

della determina n. 29 del 28/05/2019";

dei verbali di gara del 14/05/2019 e del 28/05/2019, richiamati nella citata determina;

della determina n. 27 del 22/05/2019 con la quale la Centrale Unica di Committenza dei Comuni di Pozzilli, Monteroduni, Macchia d'Isernia, Sesto Campano e Sant'Agapito ha disposto la nomina della commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte;

della comunicazione n. 1730 del 31.5.2019;

del punto 12 dell'Avviso pubblico per l'individuazione di un soggetto attuatore per la organizzazione e gestione di un programma territoriale di accoglienza integrata inserito nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SIPROIMI) ex S.P.R.A.R. per il triennio 2019-2021 (CIG: 7829494ED4) – CUP G81H18000210001 – CPV 85311300-5, con il quale vengono fissati i criteri per la selezione delle proposte di aggiudicazione del servizio e dei punteggi, nonché di ogni atto conseguente, consequenziale e comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio Libere Imprese, Società Cooperativa Consorzio Sociale Onlus e di Giada Onlus Società Cooperativa Sociale per Azioni e di Comune di Sant'Agapito;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2019 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con Avviso pubblico del 23.04.2019 la C.U.C. dei Comuni di Pozzilli, Monteroduni, Macchia d'Isernia, Sesto Campano e Sant'Agapito bandiva una gara per l'individuazione di un soggetto attuatore per la organizzazione e gestione di un programma territoriale di accoglienza integrata inserito nel sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SIPROIMI) ex S.P.R.A.R. per il triennio 2019-2021 (CIG: 7829494ED4) – CUP.

Con determina n. 27, del 22.05.2019, il Responsabile della Centrale Unica di Committenza procedeva alla costituzione della Commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte; con successiva determina n. 29, del 28.05.2019, veniva approvata la proposta di aggiudicazione nei confronti del raggruppamento “CONSORZIO DI LIBERE IMPRESE – GIADA ONLUS”.

La ricorrente, quindi, ha impugnato la suddetta determina, unitamente alla determina di costituzione della Commissione giudicatrice ed all'Avviso Pubblico nella parte relativa alla individuazione dei criteri per la selezione delle proposte di aggiudicazione del servizio e dei punteggi, deducendo, quale primo motivo di ricorso, la violazione dell'art. 77 del D. Lgs n. 50/2016 in quanto nessuno dei componenti della Commissione risulterebbe esperto nel settore oggetto dell'avviso; ha, poi, dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del Bando di gara atteso che nessuna delle imprese partecipanti alla gara avrebbe svolto una attività attinente ai servizi oggetto dell'appalto, ossia attività residenziali. Ha, infine, rilevato l'insufficiente motivazione e il difetto di istruttoria e la assoluta genericità dei criteri di selezione delle offerte indicati nell'Avviso di gara al punto 12 sub nn. 1-2-3.

Si è costituito in giudizio il Comune di Sant'Agapito chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è costituito in giudizio anche il Consorzio Libere Imprese, Società Cooperativa Consorzio Sociale Onlus e la Giada Onlus Società Cooperativa Sociale per Azioni chiedendo il rigetto del gravame ed impugnando, in via subordinata, il Bando di gara ove interpretato restrittivamente nel senso voluto dalla ricorrente principale ovvero nel senso di limitare la partecipazione alla gara ai soli operatori economici iscritti alla CCIAA per uno specifico Codice ATECO.

All'udienza pubblica del 4 dicembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato per le ragioni che seguono.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 77 del D.lgs n. 50/16 in quanto nessuno dei componenti della Commissione avrebbe maturato una specifica esperienza nell'attività oggetto di gara. Più precisamente, il Presidente, responsabile dei servizi dei lavori pubblici del Comune di Monteroduni, non avrebbe maturato alcuna esperienza in materia di accoglienza,

né in tema di immigrazione e di programmi di protezione e gestione dei richiedenti asilo e rifugiati e così pure gli altri membri della Commissione, rispettivamente addetti al servizio anagrafe del Comune di Pozzilli (dott. Bruno Fiore), geometra e responsabile dell'ufficio tecnico del Comune di Macchia di Isernia (geom. Giuseppe D'Ambrosio). Il dott. Bruno Fiore avrebbe maturato una non meglio indicata esperienza in materia di servizi sociali senza alcuna indicazione delle attività in concreto svolte. Lo stesso R.U.P., infine, nel provvedimento di nomina della Commissione, con motivazione del tutto illogica, pur richiamando l'art. 77 citato non ne avrebbe fatta alcuna applicazione posto che si sarebbe limitato alla nomina dei commissari senza verificarne i rispettivi *curricula*. Dall'illegittima nomina della Commissione di gara conseguirebbe, quindi, l'illegittimità di tutte le operazioni di gara nonché del conclusivo provvedimento di aggiudicazione

La censura è infondata.

Come è noto, l'art. 77, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, nel delineare i requisiti e le competenze che debbono possedere i Commissari di gara, stabilisce che nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, da aggiudicarsi con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una Commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto.

Nelle gare pubbliche, quindi, la legittima composizione della Commissione presuppone la prevalente, seppure non esclusiva, presenza di membri esperti del settore oggetto dell'appalto (cfr., ex plurimis, C.d.S., sez. V, 18 giugno 2018, n. 3721) mentre il riferimento normativo al "settore" cui afferisce l'oggetto del contratto sta a significare che ciò che rileva è la competenza per aree tematiche omogenee, anche se non per tutte e ciascuna delle materie rientranti nell'area tematica oggetto dell'appalto o addirittura per i singoli e specifici aspetti presi in considerazione dalla *lex specialis* di gara ai fini valutativi (cfr. C.d.S., sez. V, 18 giugno 2018, n. 3721; T.A.R. Toscana, sez. I, 3 aprile 2019, n. 488).

La giurisprudenza amministrativa, invero, interpreta in modo costante il requisito dello "specifico settore" nel senso che la competenza ed esperienza richieste ai commissari debba essere riferita ad aree tematiche omogenee, e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto (cfr., ex plurimis, C.d.S., sez. V, 18 luglio 2019, n. 5058; C.d.S., sez. V, 1° ottobre 2018, n. 5603; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 12 aprile 2019, n. 553)

È, quindi, principio consolidato che “il requisito in questione deve essere inteso in modo coerente con la poliedricità delle competenze spesso richieste in relazione alla complessiva prestazione da affidare, non solo tenendo conto, secondo un approccio formale e atomistico, delle strette professionalità tecnico settoriali implicate dagli specifici criteri di valutazione, la cui applicazione sia prevista dalla *lex specialis*, ma considerando, secondo un approccio di natura sistematica e contestualizzata, anche le professionalità occorrenti a valutare sia le esigenze dell'Amministrazione, alla quale quei criteri siano funzionalmente preordinati, sia i concreti aspetti gestionali ed organizzativi sui quali gli stessi siano destinati ad incidere” (cfr., T.A.R. Veneto, sez. III, 29 novembre 2019, n. 1186).

Alla luce di tali principi, le doglianze formulate dalla società ricorrente si rivelano del tutto generiche oltre che infondate.

Ed invero, l'Avviso di gara era rivolto, nel caso in esame, all'individuazione di un soggetto collaboratore in grado di prestare, a supporto del Comune di Sant'Agapito, un insieme di servizi specialistici di carattere sociale consistenti nella organizzazione e gestione di un programma territoriale di accoglienza integrata inserito nel sistema di progettazione per richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.) per il triennio 2019-202 (Punto 1 e Punto 5 dell'Avviso).

Orbene, le censure che parte ricorrente muove alla composizione della Commissione giudicatrice risultano del tutto generiche ed infondate in quanto non si comprende, né è provato, il perché le competenze dei singoli Commissari non sarebbero confacenti rispetto alle finalità dell'Avviso pubblico sopra indicato; il dott. Bruno Fiore, poi, risulta aver maturato una specifica esperienza proprio in tema di servizi sociali, coisicché quanto dedotto dalla ricorrente risulta sul punto infondato.

Ed infine, il ricorrente avrebbe dovuto quanto meno individuare un legame specifico tra i denunciati vizi di incompetenza e mancanza di professionalità dei membri della Commissione e gli esiti valutativi che intende contestare in relazione alla propria offerta (Cons. Stato, Sez. III, 30 ottobre 2019, n. 7446).

Da ultimo, anche quanto rilevato da parte ricorrente con riferimento alla determina n. 23, del 22.05.2019, con la quale il Responsabile della CUC aveva proceduto alla nomina della Commissione, deve essere disatteso in quanto nella suddetta determina si dà specificamente atto della sussistenza riguardo ai Commissari dei requisiti previsti dall'art. 77 del D.Lgs n. 50/16, tra cui proprio la previa pubblicazione dei rispettivi *curricula* sul profilo del Committente.

Con il secondo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione del Punto 8 dell'Avviso di gara ed il difetto di istruttoria in quanto, a suo dire, nessuna delle imprese partecipanti alla gara avrebbe svolto attività attinente ai servizi oggetto dell'appalto, ossia attività residenziali: il relativo Codice Ateco, infatti, ricomprenderebbe solo attività non residenziali laddove il Punto 8 del Bando richiederebbe, tra i requisiti di ammissione, l'iscrizione alla C.C.I.I.A. dalla quale si evinca che l'attività svolta è attinente ai servizi oggetto di appalto, descritto nel successivo Punto 5 come riferita all'accoglienza in strutture specificamente residenziali.

Aggiunge la ricorrente che solo la cooperativa sociale "Social care", consorziata esecutrice del Consorzio di libere Imprese, sembrerebbe aver svolto attività di assistenza sociale residenziale con codice Ateco 87.9, ma solo a partire dal 19/05/2017 e senza, comunque, aver soddisfatto il requisito dell'esperienza di 48 mesi, nel quinquennio antecedente la scadenza di presentazione delle offerte. Ancora, tutti i componenti del CONSORZIO DI LIBERE IMPRESE sarebbero privi di tutti i requisiti di ammissione alla selezione, sia di ordine generale che di idoneità professionale: più nel dettaglio, il CONSORZIO DI LIBERE IMPRESE e GIADA ONLUS non avevano mai potuto svolgere attività residenziale di accoglienza, mentre la consorziata SOCIAL CARE era priva della pluriennale esperienza nella materia oggetto del presente avviso; ESCULAPIO COOPERATIVA SOCIALE, oltre a non aver mai potuto svolgere attività residenziale di accoglienza, era priva anch'essa della pluriennale esperienza, decorrente dall'anno 2015. La cooperativa Insieme per la Solidarietà e la BENEDETTA società cooperativa sociale erano entrambe prive dei requisiti di ammissione alla selezione; solo la cooperativa Benedetta aveva esperienza nei

servizi di accoglienza (ma non Sprar) e solo a partire dal 2015. Dalla visura della cooperativa GIADA ONLUS, inoltre, risultavano cessati dalla propria carica sia il Presidente del consiglio di amministrazione che il consigliere.

L'assunto non può essere condiviso.

Ed infatti, lo specifico codice Ateco (87) riferito ad attività sociali di tipo residenziale non era affatto richiesto dall'avviso pubblico in esame come requisito di partecipazione alla gara, avendo esso previsto, a tal fine, la sola iscrizione alla CCIAA; parimenti del tutto irrilevante è da considerarsi il fatto che l'aggiudicatario non avesse svolto, nella specie, attività residenziali stante la minima differenza esistente tra attività residenziali e non residenziali ed avendo comunque l'aggiudicatario dato prova di aver svolto attività di assistenza analoghe a quelle di cui all'appalto in oggetto.

Più nel dettaglio, l'Avviso pubblico in questione delineava al Punto 5 l'oggetto della gara nella *“Individuazione di un soggetto attuatore per l'organizzazione e gestione di un programma territoriale di accoglienza integrata inserito nel sistema di progettazione per richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.) per il triennio 2019- 2021”* Descrizione delle attività di co-progettazione

Il progetto di accoglienza per richiedenti/titolari di protezione internazionale o umanitaria promosso dal Comune di SANT'AGAPITO sarà rivolto a offrire accoglienza e protezione a n. 20 richiedenti/titolari di protezione internazionale o umanitaria. Tale numero potrà essere ampliato in base a quanto eventualmente richiesto e finanziato dal Ministero dell'Interno, previo consenso

dell'Ente affidante. Il progetto dovrà prevedere accoglienza, integrazione e tutela per richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria e umanitaria. I beneficiari verranno ospitati in struttura residenziale, adibita all'accoglienza secondo le normative vigenti, ubicata sul territorio e di proprietà dall'Ente proponente.

Servizi previsti Il servizio di accoglienza dovrà assicurare l'erogazione dei servizi indicati nelle linee guide del Decreto del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2016 e secondo gli standard previsti e le modalità riportate nel manuale operativo dello SPRAR.

Nello specifico:

- *Accoglienza materiale;*
- *Mediazione linguistica-culturale;*
- *Orientamento e accesso ai servizi del territorio;*
- *Formazione e riqualificazione professionale;*
- *Orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo;*
- *Orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo;*
- *Orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale;*
- *Orientamento e accompagnamento legale;*
- *Tutela psico-socio-sanitaria;*
- *Aggiornamento e gestione della banca dati”.*

Il Punto 7 dell'Avviso, poi, chiariva che: *“Possono partecipare alla selezione i soggetti individuati dall'art. 45 del d.lgs 50/2016 ovvero gli operatori economici di cui all'articolo 3, comma*

1, lettera p) nonché gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi che abbiano nei propri fini istituzionali quello di operare in un settore di intervento pertinente con i servizi oggetto del presente avviso”

Contrariamente a quanto ritenuto da parte ricorrente, quindi, il disciplinare di gara non richiedeva l'iscrizione alla CCIAA per uno specifico codice ATECO avendo la gara ad oggetto una pluralità di prestazioni complesse, finalizzate alla realizzazione del progetto di accoglienza non riconducibili ad un unico codice. Del resto, a conferma di ciò, giova anche rilevare come lo stesso Avviso, al Punto 8,

richiedesse, tra i requisiti generali, *“l’iscrizione alla CCLAA dalla quale si evinca che l’attività svolta è attinente ai servizi oggetto di appalto facendo riferimento al CPV della procedura”*.

Da ultimo, il Consorzio CLI risulta iscritto presso la competente CCIAA per *“servizio di assistenza domiciliare socio-assistenziale a favore di anziani, disabili, svantaggiati ed immigrati, servizi di mediazione familiare e linguistico culturale e centri per le famiglie”*, annoverando, tra i propri fini istituzionali, anche la gestione di presidi, centri di accoglienza e servizi destinati al sostegno, all’assistenza anche sanitari, alla formazione ed all’inserimento lavorativo di profughi ed extracomunitari; analogamente la cooperativa Social Care (consorziata), oltre ad un oggetto sociale di notevole rilevanza (cfr. visura camerale), è iscritta alla CCIAA per *“assistenza sociale di aiuto ai profughi ed immigrati”*.

Peraltro, tra i propri fini istituzionali emergono i *“servizi sociosanitari orientati in via prioritaria ma non esclusiva, ai bisogni di persone disagiate, e in particolare, anziani, minori a rischio, immigrati, nomadi...”* Anche la mandante Coop. Giada, risulta iscritta alla CCIAA per l’attività prevalente di *“gestione di servizi socio-sanitari in risposta ai bisogni di persone anziane, minori, giovani, handicappati, tossicodipendenti, extracomunitari. .. gestione di strutture di accoglienza di persone anziane, tossicodipendenti, extracomunitari nonché di servizi integrati per residenze protette, comunità di accoglienza casa famiglia per minori a rischio”*. Ed infine, il Presidente del consiglio di amministrazione e gli altri membri del consiglio risultano nominati antecedentemente il termine di presentazione delle offerte (verbale di assemblea del 2.4.2019).

Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente deduce, infine, la violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge n. 241/90 unitamente all’eccesso di potere e al difetto di istruttoria assumendo che i criteri di selezione indicati nell’Avviso di gara al punto 12 sub nn. 1-2-3 sarebbero assolutamente generici ed indeterminati, tanto da viziare il punteggio di volta in volta attribuito alle offerte presentate in sede di gara; in assenza di criteri generali sufficientemente dettagliati e di sub-criteri, era, quindi, onere alla Commissione farsi carico di una più accurata motivazione del giudizio espresso.

Il motivo è evidentemente infondato a fronte del chiaro disposto di cui all’art 12 del Bando che ha, nel caso in esame, individuato analiticamente i criteri di valutazione delle offerte e di attribuzione del relativo punteggio con specifico riferimento alla 1) *Capacità tecnico organizzativa del soggetto partecipante: (Fino ad un massimo di punti 30)*, 2) *Valutazione dell’esperienza maturata dal soggetto proponente (Fino ad un massimo di punti 45)* e 3) *Valutazione del progetto (Fino ad un massimo di punti 45)*; non può, dunque, affatto sostenersi che la genericità dei criteri di valutazione delle offerte avrebbe attribuito alla Commissione di gara una eccessiva e ingiustificata discrezionalità valutativa in quanto è vero proprio il contrario e cioè che il disciplinare ha, nella specie, delineato in maniera dettagliata i criteri di attribuzione del punteggio, così sufficientemente delimitando l’ambito della valutazione discrezionale demandata alla Commissione. Nel caso di specie, quindi, la griglia di valutazione sopra descritta appare congruamente dettagliata, in tal modo escludendo la possibilità di qualsiasi arbitrio da parte della Commissione (peraltro solo genericamente dedotto da parte ricorrente).

Al riguardo, deve, da ultimo, rilevarsi come la ricorrente, nel contestare nello specifico le singole valutazioni operate dalla Commissione, si è limitata a affermazioni del tutto generiche, non accompagnate né dalla descrizione delle

caratteristiche della propria offerta tecnica raffrontata con quelle delle concorrenti né dalla concreta dimostrare che la propria avrebbe meritato un punteggio più alto o una valutazione comparativamente migliore in relazione ai singoli parametri di giudizio assunti nella gara.

Per quanto dedotto, quindi, il ricorso è infondato e va respinto.

Il rigetto del ricorso principale rende improcedibile il ricorso incidentale per carenza di interesse.

Le spese di lite seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale, come in epigrafe proposto, lo respinge;

dichiara improcedibile il ricorso incidentale.

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore delle parti costituite nella misura di euro 1000,00 (mille/00) ciascuna oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Rita Luce, Primo Referendario, Estensore

Silvio Giancaspro, Referendario

L'ESTENSORE

Rita Luce

IL PRESIDENTE

Silvio Ignazio Silvestri

IL SEGRETARIO