

Publicato il 07/12/2021

N. 00850/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00422/2021 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 422 del 2021, proposto da APPA - Associazione Provinciale Protezione Animali Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ines Nardini, Massimo Ortenzi, Chiara Rivosecchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Ascoli Piceno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Iacoboni e Marcella Tombesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura Comunale, in Ascoli Piceno, piazza Arringo 7;

*nei confronti*

Meridiana Cooperativa scoiale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Narciso Ricotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ospital Dog di Ortolani Matteo & C. S.n.c., non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

*previa sospensione*

1), in via principale, della Determinazione dirigenziale n.1929 del 01/07/2021 del Settore 6 - SUE, SUAP, AMBIENTE, URBANISTICA, SISMA - del Comune di Ascoli Piceno, notificata alla ricorrente a mezzo pec in data 06/07/2021 e pubblicata in pari data, con la quale è stata aggiudicata alla Meridiana Cooperativa Sociale la gara europea a procedura aperta per l'affidamento del servizio di ricovero, custodia, mantenimento dei cani randagi del Comune di Ascoli Piceno in una o più strutture messe a disposizione dell'affidatario (rif. CIG.8083779177); di tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi con la stessa ivi compresi i verbali di gara, il provvedimento di ammissione delle offerenti adottato con Determina n. 248/2021 e i provvedimenti, anche non conosciuti, adottati dal Comune in sede di verifica della congruità dell'offerta ai sensi dell'art. 97, comma 3 D.Lgs. n. 50/2016; nonché per l'aggiudicazione in favore della ricorrente, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato;

2) in via subordinata e nella denegata ipotesi di reiezione della domanda proposta in via principale sopra formulata, per l'annullamento di tutti gli atti di indizione della procedura di gara ivi compreso il Bando P10/2019 il disciplinare di gara e il capitolato speciale descrittivo e prestazionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ascoli Piceno e di Cooperativa Meridiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° dicembre 2021 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. L'associazione ricorrente (di seguito anche "A.P.P.A"), in qualità di gestore uscente, ha preso parte alla procedura ad evidenza pubblica indetta dal

Comune di Ascoli Piceno per l'affidamento del servizio di ricovero, custodia e mantenimento dei cani randagi di proprietà comunale in una o più strutture messe a disposizione dell'affidatario. Alla selezione hanno preso parte tre concorrenti e, all'esito della valutazione delle offerte tecniche e di quelle economiche, la commissione di gara ha formulato la seguente graduatoria:

- prima graduata Meridiana cooperativa sociale con punti 95,184 (di cui 75,184 per l'offerta tecnica e 20,00 per l'offerta economica), ribasso offerto sul prezzo a base d'asta 22,5%;
- seconda graduata A.P.P.A. con punti 90,285 (di cui 79,333 per l'offerta tecnica e 10,952 per l'offerta economica), ribasso offerto sul prezzo a base d'asta 5%;
- terza graduata Ospital Dog S.n.c. con punti 48,456 (di cui 31,924 per l'offerta tecnica e 16,532 per l'offerta economica), ribasso offerto sul prezzo a base d'asta 14%.

Poiché l'offerta di Meridiana, prima classificata, era risulta anomala, la stazione appaltante ha avviato, ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. n. 50/2016, il sub-procedimento di verifica della congruità dell'offerta del potenziale aggiudicatario. Pertanto, con nota del 9 luglio 2020, il R.U.P. chiedeva a Meridiana di fornire per iscritto tutte le indicazioni utili ad evidenziare la congruità dell'offerta; a tale richiesta Meridiana rispondeva con nota del 16 luglio 2020.

Con ulteriore nota del 22 settembre 2020, il R.U.P. richiedeva a Meridiana di *“...fornire una maggiore esplicitazione dello schema di analisi della formazione dei prezzi, indicando ulteriori elementi giustificativi a supporto delle seguenti voci di costo: - costi per macchinari, attrezzature, manutenzioni; - spese veterinario; - farmaci, materiali e prodotti di consumo, con riferimento tra l'altro alle seguenti specifiche: - numero trattamenti/terapie/interventi veterinari annui stimati e statistiche sulle patologie riscontrate in rapporto al numero totale degli animali; quantitativo annuo di mangime e costi, quantitativo giornaliero somministrato”*. La controinteressata riscontrava la richiesta con nota del 28 settembre 2020.

Con ulteriore nota del 20 aprile 2021 il R.U.P., rilevando che la commissione di gara, interpellata in sede di verifica di congruità dell'offerta, aveva sottolineato “...*le possibili criticità connesse al trasferimento dei cani dalle strutture presso le quali sono attualmente ospitati alla struttura messa a disposizione dell'aggiudicatario ed al cambiamento delle condizioni di vita...*” e richiamando altresì le previsioni del capitolato speciale d'appalto, chiedeva a Meridiana di produrre una relazione esplicativa delle modalità con cui intendeva operare il trasferimento dei cani e degli accorgimenti che avrebbe adottato per preservare il benessere degli animali nello spostamento e nella sistemazione dei cani presso le nuove strutture (ubicata a Macerata e Potenza Picena).

Tale relazione veniva trasmessa da Meridiana in data 6 maggio 2021.

Infine, con l'impugnata determinazione n. 1929 del 1° luglio 2021, pubblicata e comunicata in data 6 luglio 2021, il Comune di Ascoli Piceno, ritenuta congrua l'offerta, provvedeva all'approvazione dei verbali di gara e all'aggiudicazione dell'appalto in favore di Meridiana.

2. A.P.P.A. censura l'operato della stazione appaltante per i seguenti motivi:

a) violazione ed errata applicazione dell'art. 7.1 let. c) del disciplinare di gara relativo ai requisiti di idoneità per la partecipazione alla procedura. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Con questo primo motivo A.P.P.A. censura la mancata esclusione dalla gara di Meridiana, la quale non sarebbe in possesso del requisito di idoneità previsto dall'art. 7.1, let. c), del disciplinare di gara, ovvero non è in possesso della “... *iscrizione all'Albo regionale delle cooperative sociali per attività coerenti con quelle oggetto della presente procedura di gara*”. L'ultimo capoverso dell'art. 7.1 del disciplinare prevede inoltre che “...*per la comprova del requisito la stazione appaltante acquisisce d'ufficio i documenti in possesso di pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'operatore economico, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti*”.

In effetti, nella domanda di partecipazione Meridiana ha indicato l'iscrizione all'Albo regionale delle cooperative sociali al n. 362 del 1995; ebbene, dalla

consultazione dell'Albo regionale delle cooperative risulta che la controinteressata è iscritta per la categoria “*Restauro mobili e libri, produzione manufatti tecnici, lavori di falegnameria, assemblaggio*” e per la tipologia di svantaggi “*Disabili; Tossicodipendenti?*”.

E' dunque evidente che tali attività sono del tutto estranee a quelle oggetto della gara, non presentando alcuna attinenza con il servizio di ricovero, custodia e mantenimento dei cani randagi. La stazione appaltante, pertanto, in sede di verifica della documentazione amministrativa avrebbe dovuto rilevare l'assenza del requisito di idoneità previsto dalla *lex specialis* e conseguentemente escludere Meridiana dalla gara;

b) violazione ed errata applicazione dell'art. 16 del disciplinare di gara. Violazione ed errata applicazione dell'art. 83, commi 7, 8 e 9, del D.Lgs. n. 50/2016.

Con il secondo motivo A.P.P.A. deduce che l'aggiudicazione è in ogni caso illegittima per violazione dell'art.16 del disciplinare di gara, a norma del quale le offerte tecniche avrebbero dovuto rispettare “*...le caratteristiche minime stabilite nel Progetto, pena l'esclusione dalla procedura di gara*”. Il Progetto è costituito, ai sensi dell'art. 2.1 del disciplinare di gara, dal capitolato speciale e dai relativi allegati.

Per quanto di interesse in questa sede, il capitolato speciale, all'art. 1 (intitolato “*Oggetto*”) prevedeva testualmente quanto segue: “*L'affidatario dovrà occuparsi, a propria cura e spese, del trasferimento dei cani dalle strutture sopra richiamate al primo capoverso lettera B), ove sono attualmente ospitati, alla/e struttura/e messa/e a disposizione, con obbligo di provvedervi mediante mezzi idonei, autorizzati al trasporto degli animali vivi, nel rispetto di tutte le vigenti disposizioni di legge*”.

Dalla citata lettera B) del capitolato si evince che i cani attualmente di proprietà del Comune di Ascoli Piceno sono 177, e precisamente 140 ospitati presso il rifugio A.P.P.A. di Appignano del Tronto (AP), 3 ospitati presso il canile di Offida (AP) e 34 ospitati presso il canile Ospital Dog di Morrovalle (MC).

Dal complesso delle citate previsioni della *lex specialis* risulta che una delle prestazioni essenziali richieste all'aggiudicatario è il trasferimento dei cani attualmente ospitati nelle strutture sopraindicate presso la struttura o le strutture messe a disposizione dal nuovo gestore del servizio. Ovviamente tale trasferimento dovrà avvenire con l'utilizzo di mezzi idonei e nel rispetto di tutte le disposizioni di legge.

Da ciò consegue che i partecipanti, nella propria offerta tecnica, avrebbero dovuto esplicitare le modalità di esecuzione di tale fondamentale prestazione contrattuale.

Ebbene, Meridiana, nella propria offerta tecnica, ha dichiarato di voler ospitare i cani nelle strutture di Macerata e Potenza Picena, ma non ha fornito alcuna indicazione sull'organizzazione del trasferimento in tali canili dei 177 cani attualmente ospitati presso le strutture gestite da A.P.P.A. e da Ospital Dog.

Per tale ragione Meridiana avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara.

E, del resto, che la descrizione delle modalità di trasferimento dei cani fosse essenziale nell'economia dell'offerta tecnica è confermato dal fatto che, come detto, la stazione appaltante, in sede di verifica dell'anomalia e richiamando espressamente le previsioni dell'art.1 del capitolato, ha chiesto a Meridiana *"...di produrre una relazione esplicativa delle modalità con cui si intende operare il trasferimento nonché degli accorgimenti che saranno adottati al fine di preservare il benessere animale durante lo spostamento nonché nella sistemazione dei cani della struttura"*.

Premesso che tale richiesta è illegittima, in quanto concreta un soccorso istruttorio che, ai sensi dell'art. 83, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016, non era ammissibile nel caso di specie (in quanto così facendo si è consentito a Meridiana di integrare *ex post* la propria offerta incompleta), la relazione presentata dall'aggiudicataria è del tutto generica e priva di qualsiasi elemento concreto circa le modalità di esecuzione di una delle prestazioni essenziali previste nel capitolato.

Anche sotto questo profilo, dunque la mancata esclusione di Meridiana è illegittima;

c) violazione ed errata applicazione dell'art. 97 del D.Lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per errata valutazione delle giustificazioni fornite da Meridiana.

Con questo terzo motivo A.P.P.A. espone che:

- l'aggiudicazione è illegittima anche per effetto della non corretta valutazione, da parte della stazione appaltante, della congruità dell'offerta di Meridiana;
- quest'ultima, infatti, in sede di primo riscontro alla richiesta di giustificazioni e all'evidente fine di giustificare il notevole ribasso offerto, ha vistosamente modificato l'offerta tecnica nel senso di un drastico ridimensionamento delle risorse umane dedicate al presente appalto. Infatti, mentre nell'offerta tecnica Meridiana dichiara di avvalersi di un totale di circa 23 figure professionali (si tratta di: coordinatore del servizio per le attività pulizia e sanificazione ambienti; coordinatore del servizio per le attività di gestione animali e pratiche di affido per il canile di Macerata, coadiuvato dal coordinatore del servizio per le attività di gestione animali e pratiche di affido per il canile di Civitanova Marche e Potenza Picena; coordinatore e responsabile tecnico; medico veterinario; responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione; responsabile del sistema di gestione integrato Qualità Ambiente e Sicurezza; responsabile Sistema di Gestione per la Qualità; staff amministrativo della società cooperativa, che *"...lavora in stretto contatto con i coordinatori..."*; squadra di lavoro costituita da 13 operatori che lavorano nelle tre diverse strutture di Macerata, Potenza Picena e Civitanova; educatore cinofilo; istruttore cinofilo, che collabora col medico-veterinario; medico veterinario comportamentista), alcune delle quali reperibili 24h/24h, nell'analisi dei prezzi contenuta nelle giustificazioni del 16 luglio 2020 di molte delle suddette figure professionali non v'è traccia e le uniche voci relative al personale non operaio sono quelle relative a due impiegati generici cat. B1 che risultano impiegati per un totale di sette ore settimanali circa. Ed anche volendo interpretare come spettanti a due dei coordinatori la somma di € 10.665,24 complessiva annua indicata

come relativa ai due impiegati, restano da giustificare i costi relativi alle restanti figure professionali, i quali non possono ritenersi compresi in altre voci indicate nelle giustificazioni (come ad esempio quella denominata “coordinamento generale”, il cui importo - € 1.800,00 annui - è irrisorio rispetto alla molteplicità delle figure professionali indicate nella relazione tecnica). Né si evince dalle giustificazioni l'utilizzo di personale volontario, al quale in sede di offerta tecnica (pag.22, § 3.1, “Progetto di adozione”) sono attribuiti esclusivamente i compiti relativi alla sgambatura dei cani, alla collaborazione all'abbinamento dei cani nei *box* ed alla toelettatura, all'accompagnamento dei visitatori e loro informazione su dati utili all'adozione, alla partecipazione alle iniziative promosse da Comuni, A.S.U.R., o scuole e ad attività di sensibilizzazione;

- dalle giustificazioni del 16 luglio 2020 risultano quindi utilizzate complessivamente solo n. 6 unità di personale, di cui n. 2 impiegati con orario complessivo settimanale di appena 14 ore, così delineandosi una struttura organizzativa totalmente ridimensionata e diversa rispetto a quanto dichiarato nella relazione tecnica, ove si prevedeva oltre, ad una squadra di lavoro di 13 operatori in tre canili, una nutrita serie di figure altamente qualificate, con competenze amministrative, di coordinamento e di professionalità;

- tali incongruenze sono del resto facilmente riscontrabili esaminando ad esempio quanto Meridiana aveva affermato a pag. 15 della relazione tecnica, nel paragrafo intitolato “*Accoglienza e custodia animali*”, ossia che “...*tutte le sere prima della chiusura della struttura viene fatta da parte degli operatori la ricognizione di tutti i box ...*”. Tale dichiarazione, infatti, non coincide con gli orari di presenza del personale indicati in altra parte dell'offerta (nel canile di Macerata non sono infatti previsti turni pomeridiani il giovedì, il sabato e la domenica, mentre in quello di Potenza Picena i turni pomeridiani mancano tutti i giorni tranne che il martedì e il giovedì), né in sede di giustificazioni si fa menzione di costi relativi all'impiego di eventuale personale aggiuntivo;



- tali incongruenze sono rilevanti in relazione agli esiti della gara, visto che per l'adeguatezza della struttura tecnico-organizzativa il disciplinare di gara prevedeva l'attribuzione di ben 15 punti sugli 80 complessivamente riservati all'offerta tecnica;
- la variazione *in parte qua* dell'offerta tecnica operata in sede di giustificazioni è del tutto inammissibile e avrebbe dovuto comportare l'esclusione di Meridiana dalla gara;
- nemmeno le giustificazioni integrative fornite da Meridiana in data 28 settembre 2020 appaiono idonee a giustificare la congruità dell'offerta economica in relazione alle prestazioni offerte. In particolare non appaiono congrui i costi relativi al medico veterinario, figura professionale che, in base all'offerta tecnica, è chiamato a svolgere numerosissime incombenze nella gestione del presente servizio (responsabile sanitario dei tre canili di Macerata, Potenza Picena e Civitanova Marche; tenuta dell'archivio sanitario degli animali; cura degli animali direttamente presso i rifugi; trasferimento degli animali presso l'ambulatorio privato in cui egli opera; esecuzione di esami di laboratorio e diagnostica specialistica, di interventi terapeutici, chirurgici, esami radiologici, somministrazione medicinali ed altresì ricovero e assistenza post-operatoria; responsabile della scorta farmaceutica; prescrizione e somministrazione delle terapie; formazione del personale addetto; ricezione e valutazione delle schede individuali compilate quotidianamente dagli operatori e che possono essere indicative dello stato di salute dei cani; attuazione di tutti i provvedimenti utili a salvaguardare il benessere e la salute dei cani, siano essi di tipo chirurgico, terapeutico, d'urgenza, profilattico o di laboratorio). Ebbene, a fronte di un così vasto elenco di incombenze, il costo indicato da Meridiana nelle giustificazioni (€ 12.000 per 24 mesi annui, comprensivi di ogni attività) appare irrisorio tanto in valore assoluto quanto in relazione al fatto che, materialmente, tutte le prestazioni riferite al veterinario non possono fisicamente essere svolte da una sola persona. Inoltre Meridiana nulla ha detto in merito ai periodi di assenza del veterinario né in relazione alle

modalità operative con cui lo stesso dovrebbe svolgere quotidianamente le proprie attività presso le due strutture (se cioè egli si recherà ogni giorno presso i canili oppure se – come sembra più plausibile – egli fornirà indicazioni agli operatori presenti *in loco*, fatti i salvi i casi più gravi che richiedono la presenza fisica del veterinario. Peraltro, questa seconda opzione è incompatibile con gli orari di lavoro pomeridiani indicati nell'offerta tecnica dell'aggiudicataria);

d) in via subordinata: illegittimità degli atti di indizione della gara per violazione ed errata applicazione dell'art. 95 del D.Lgs. n. 50/2016 e dell'art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017 nonché per eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza.

In via subordinata Meridiana chiede l'annullamento degli atti di gara e la conseguente riedizione della procedura previa emenda della *lex specialis* nei sensi di seguito specificati:

d.1.) nel disciplinare non si prevede quale requisito di ammissione, né si attribuisce alcun punteggio, in relazione al parametro della distanza (minor distanza = maggior punteggio) della struttura del concorrente dal canile sanitario ove vengono trasferiti appena accalappiati i cani vaganti (canile che nella specie è quello di Offida). Tale elemento è invece importantissimo, sia perché il trasporto costituisce uno stress molto forte per ogni cane, sia perché la distanza è un ostacolo al ritrovamento di un cane smarrito senza *microchip*, sia perché esso rappresenta un costo che potrebbe ricadere sul Servizio Veterinario dell'A.S.U.R. (o sul Comune) in mancanza di diversa previsione. Inoltre, sempre in relazione alla mancata previsione della minor distanza come requisito, o quanto meno come criterio di attribuzione di punteggio, non si tiene alcun conto del fatto che i diversi e distanti Servizi Veterinari pubblici competenti per i territori di partenza e di destinazione degli animali dovrebbero ristrutturare servizi ed oneri, con costi che graverebbero sulle rispettive finanze;

- d.2) nella *lex specialis* non si attribuisce alcun punteggio in merito alla possibilità di non recidere i legami sociali instaurati dai cani con chi li accudisce attualmente, il che non tiene conto della sensibilità degli animali;
- d.3) nel disciplinare non viene attribuito alcun punteggio e/o priorità ad associazioni protezionistiche di volontariato e quindi al fatto che gli operatori di dette associazioni sono animati da valori e perseguono obiettivi che vanno al di là del mero svolgimento del servizio e che eventuali avanzi di bilancio sono in tali enti obbligatoriamente reinvestiti nelle finalità di tutela degli animali, di lotta al randagismo e in generale di pubblica utilità; tale *quid pluris* invece è riconosciuto nella materia *de qua* dalla L. n. 281/1991, dalla L.R. Marche n. 10/1997 e dal Regolamento regionale n. 2/2001 (art. 2, comma 14: “*I Comuni singoli o associati e le Comunità montane dotati di canili o rifugi devono affidare prioritariamente la loro gestione ad associazioni o enti aventi finalità di protezione degli animali o altre organizzazioni non aventi scopo di lucro, iscritte all’Albo regionale*”);
- d.4) nella presente gara il punteggio relativo all’offerta economica è stato attribuito senza tenere conto che per la ricorrente l’I.V.A. è un costo indetraibile, quindi ai costi sostenuti dall’associazione occorre aggiungere l’I.V.A., mentre per Meridiana l’I.V.A. è detraibile. Ciò determina di per sé a danno della ricorrente un rilevante svantaggio, di cui nel calcolo del punteggio relativo all’offerta economica non si è tenuto conto;
- d.5) nella *lex specialis* non è prevista una differente base d’asta in relazione alla diversa incidenza dei costi nella gestione del servizio per i canili pubblici e per i canili privati, come invece prevede la deliberazione regionale n. 1314 del 15 settembre 2012, la quale fissa diverse tariffe, minime e massime, per le due tipologie: “animali ricoverati in struttura privata” e “animali ricoverati in struttura comunale gestita da Soggetti privati o Associazioni ...”. Ne consegue che l’offerta di ribasso tra concorrenti delle due distinte categorie non può essere equamente confrontata in violazione della *par condicio* tra concorrenti;
- d.6.) nel bando non è previsto che chi partecipa alla gara abbia già un idoneo titolo di proprietà e/o godimento e/o di detenzione di una struttura in grado

di ospitare gli animali. Per assurdo, il bando consente che la struttura di ricovero dei cani possa essere acquisita successivamente alla aggiudicazione, con il rischio di annullamento di tutta la procedura qualora non fosse reperita dall'aggiudicatario, e con grave danno per il Comune di Ascoli Piceno per gli oneri e spese della gara inutilmente affrontata per difetto di un presupposto essenziale in una gara che ha ad oggetto l'affido di cani (ovvero la disponibilità in capo a ciascun concorrente di una idonea struttura ricettiva).

Inoltre, qualora la Meridiana si aggiudicasse l'appalto e trasferisse i cani di Ascoli Piceno in uno o più dei canili pubblici dati in concessione dal Comune di Macerata o di Potenza Picena:

- la disponibilità della struttura non sarebbe garantita come prevede il bando dalla *“...titolarità della medesima o da un contratto traslativo della proprietà (compravendita, permuta, donazione) o da un contratto attributivo di un diritto reale di godimento che presenti i caratteri della stabilità (locazione) per tutta la durata dell'appalto”*;

- se anche la attuale convenzione con il Comune di Macerata (il quale è in grado di ospitare la maggior parte dei cani) venisse rinnovata, ciò non potrebbe garantire ad oggi la possibilità del rinnovo di altri due anni allo scadere del primo biennio, in quanto già in scadenza il 31 dicembre 2021 per precedente convenzione con lo stesso Comune di Macerata;

- l'aggiudicataria attribuirebbe unilateralmente ad uno o più dei Comuni che gli hanno affidato in concessione il loro canile la maggiorazione delle spese di manutenzione straordinaria, se non anche di quelle ordinarie, fino ad oggi fatte sostenere a tali enti locali, che un aumento di 180 cani necessariamente comporterebbe, con evidente danno erariale;

d.7.) inoltre l'art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017 prevede che *“Le amministrazioni pubbliche [...] possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale [...] convenzioni [...] L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta ... mediante procedure comparative riservate alle medesime”*.

Ne consegue che un bando di gara non può far competere soggetti *profit* e soggetti *no-profit*, per giunta penalizzando alcuni con la concessione fatta ad altri di beneficiare gratuitamente di strutture pubbliche (alla presente gara ha partecipato anche un altro privato, soggetto *profit* - Ospital Dog S.n.c. di Morrovalle - parimenti penalizzato in quanto titolare di struttura per ricovero cani).

3. Per resistere al ricorso si sono costituiti il Comune di Ascoli Piceno e la Cooperativa Meridiana.

Con ordinanza n. 270/2021 il Tribunale, in considerazione del fatto che il presente appalto non aveva ancora avuto esecuzione, ha accolto la domanda cautelare, fissando per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 1° dicembre 2021.

4. Il primo motivo è infondato, in quanto il § 7.1. del disciplinare di gara prevede che, per le imprese, il requisito di idoneità previsto per l'ammissione alla presente gara è l'iscrizione alla Camera di Commercio per attività coerenti con l'oggetto dell'appalto. Come è noto, le cooperative sociali che svolgono anche attività di natura economica sono tenute ad iscriversi alla C.C.I.A.A., per cui in casi del genere l'iscrizione al registro delle imprese "assorbe" l'iscrizione nell'Albo regionale delle cooperative sociali. Nella specie risulta *per tabulas* che Meridiana è iscritta nel registro delle imprese anche per l'attività di gestione di canili e gattili, il che, del resto, è confermato dal fatto che essa gestisce da anni vari canili nel territorio marchigiano (circostanza che Meridiana ha puntualmente attestato nel D.G.U.E. allegato alla domanda di partecipazione).

5. Anche il secondo motivo va dichiarato infondato, visto che:

- in generale, ogni concorrente è libero di redigere l'offerta tecnica secondo l'impostazione che ritiene di imprimere al servizio che dovrà gestire in caso di aggiudicazione, salvo che la *lex specialis* non stabilisca che alcuni profili debbono essere esposti a pena di esclusione (il che nella specie non si è

verificato, tanto è vero che la ricorrente ricava l'esistenza di un tale vincolo non già dal disciplinare di gara bensì dal capitolato tecnico);

- naturalmente, di solito i concorrenti redigono la relazione tecnica avendo presenti i criteri di valutazione previsti dal disciplinare di gara, visto che il punteggio viene assegnato dalla commissione proprio in relazione ai vari criteri e sub-criteri indicati dalla *lex specialis*. Ciò peraltro non implica che il concorrente debba essere escluso laddove non abbia specificato alcunché in merito ai profili menzionati in uno o più dei sub-criteri di valutazione (salvo, come detto, che l'esclusione non sia prevista dalla *lex specialis*), poiché in questo caso la "sanzione" a carico del concorrente è costituita dalla mancata assegnazione del punteggio relativo ad ognuno dei sub-criteri che non sono stati trattati dal concorrente nella propria offerta tecnica. Va peraltro osservato che è ben difficile che un concorrente presenti un'offerta tecnica "monca" e, in quanto tale, destinata sicuramente a ricevere una valutazione peggiore;
- ma ciò non vuol dire che il concorrente, laddove risulti aggiudicatario, non sia comunque tenuto ad eseguire tutte le prestazioni contrattuali, perché questo impegno viene assunto sia al momento della presentazione della domanda di partecipazione (per quanto concerne la presente gara si veda il § 15.3.1. del disciplinare di gara), sia soprattutto al momento della sottoscrizione del contratto;
- nella specie ai concorrenti non era imposto di specificare le modalità con cui, in caso di aggiudicazione, avrebbero provveduto a trasferire i cani dalle strutture attualmente gestite dalla ricorrente. E, in effetti, esaminando i vari sub-criteri di valutazione previsti dal § 18.1. del disciplinare non ve ne è nessuno che faccia riferimento alle modalità di trasferimento degli animali. Fra l'altro una simile richiesta avrebbe indebitamente penalizzato o A.P.P.A. (la quale, non avendo necessità di trasferire altrove i cani, *in parte qua* non avrebbe avuto nulla da dire, nel mentre gli altri concorrenti avrebbero potuto enfatizzare ulteriormente i pregi della propria organizzazione aziendale,

finendo per avvantaggiarsi in sede di attribuzione del punteggio relativo all'offerta tecnica) oppure gli altri concorrenti (ai quali veniva addossato un onere da cui A.P.P.A. era invece esonerata). In ogni caso, quindi, sussisteva il fondato rischio di alterare la *par condicio* fra i concorrenti.

Né rileva il fatto che la stazione appaltante abbia chiesto a Meridiana chiarimenti anche su questo punto, visto che:

- la richiesta è irrituale, afferendo tale problematica alla fase di esecuzione del rapporto;

- la stessa, inoltre, non è qualificabile come attivazione del c.d. soccorso istruttorio, visto che il soccorso istruttorio presuppone l'insorgenza di una problematica tale da porre in dubbio la possibilità del concorrente di proseguire nella gara. E, in effetti, laddove attivi il soccorso istruttorio, la stazione appaltante, a seconda dei casi, o ammette con riserva il concorrente alla fase successiva della gara (sciogliendo la riserva nel momento in cui il concorrente fornisce i chiarimenti o le integrazioni) oppure sospende la procedura in attesa dei chiarimenti e/o delle integrazioni. Più in particolare, poi, se il soccorso istruttorio riguarda l'offerta tecnica (nei ristretti limiti in cui ciò è ammissibile) è del tutto ovvio che la commissione di gara deve sospendere le operazioni di valutazione, non procedendo all'attribuzione dei punteggi. Ed è altrettanto ovvio che il soccorso istruttorio rileva solo se, all'esito delle integrazioni e dei chiarimenti, il concorrente ottiene un vantaggio in termini di punteggio;

- nella specie, però, il chiarimento è intervenuto in fase di verifica dell'anomalia e da esso non è derivata la modifica dei punteggi che la commissione di gara aveva definitivamente assegnato ai tre concorrenti. Né la ricorrente ha eccepito che l'esecuzione del trasferimento dei cani secondo le modalità indicate da Meridiana nella relazione integrativa determini l'insostenibilità dell'offerta economica.

Il secondo motivo risulta dunque infondato.

6. Le doglianze esposte nel terzo motivo attengono invece alla fase di verifica di anomalia e, come sempre accade in casi del genere, esse mirano ad evidenziare l'inattendibilità complessiva del costo della manodopera giustificato da Meridiana (non sono infatti oggetto di contestazione le altre voci che compongono l'offerta economica, quali ad esempio i costi delle attrezzature, dei farmaci, dei prodotti alimentari e dei materiali di consumo). Peraltro, con riferimento al costo della manodopera non sono censurati i costi orari che Meridiana ha indicato per ciascuna qualifica professionale nelle giustificazioni del 16 luglio 2020.

Prima di esaminare il merito delle presenti censure va osservato che la ricorrente, relativamente ai sub-criteri di valutazione nn. 1 e 2, ha conseguito un punteggio maggiore rispetto alla controinteressata, il che vuol dire che la commissione di gara ha riconosciuto il maggior pregio dell'organizzazione aziendale di A.P.P.A. (organizzazione che, come risulta dal progetto tecnico, prevede, al pari di quella di Meridiana, la partecipazione attiva alla gestione del servizio anche di volontari non dipendenti dell'associazione). Ma questo non vuol dire che gli altri concorrenti, per poter aspirare a subentrare nella gestione del servizio, fossero tenuti a replicare tale organizzazione.

Come si è visto nell'esposizione dei motivi di ricorso, A.P.P.A. evidenzia in primo luogo come Meridiana, in sede di giustificazioni, abbia sostanzialmente stravolto l'organizzazione aziendale indicata nell'offerta tecnica, passando da un'*équipe* composta da circa 13 operatori (oltre ad altre figure di supporto generale) ad una composta da appena 6 unità. Tale profilo assumerebbe ulteriore rilevanza alla luce del fatto che, in base alle tabelle orarie inserite nell'offerta tecnica, Meridiana non garantisce alcune delle prestazioni descritte nel progetto (ed in particolare la chiusura serale dei *box*).

In secondo luogo la ricorrente deduce che un solo veterinario non è in grado di svolgere tutte le incombenze che Meridiana ha previsto nel progetto tecnico per tale indispensabile figura professionale, a meno che egli non si avvalga di collaboratori il cui costo non trova però riscontro nelle



giustificazioni; inoltre, a giudizio della ricorrente non è congruo nemmeno il costo complessivo previsto per il veterinario.

Tali doglianze, per quanto suggestive, non sono però condivisibili, alla luce delle seguenti considerazioni.

6.1. Partendo dal numero degli addetti al servizio, va rilevato che:

- in generale, ciascun operatore economico che nel corso degli anni partecipa alle procedure ad evidenza pubblica, aggiudicandosene più di una, è legittimato a beneficiare delle c.d. economie di scala ed a spendere tali benefici in occasione della partecipazione alle gare future. Due dei profili rispetto ai quali le economie di scala vengono in rilievo sono da un lato l'organizzazione aziendale di vertice (il c.d. *management*), dall'altro lato le attività specialistiche "trasversali", ossia quelle funzioni aziendali che sovrintendono a tutte le commesse che l'impresa è in grado di aggiudicarsi (si pensi, ad esempio, al controllo di qualità, al c.d. numero verde, etc.). Vi sono poi altri profili rispetto ai quali si registrano economie di scala parziali, ossia i costi derivanti da ogni nuova commessa acquisita pesano solo *pro quota* nel bilancio aziendale, andando ad implementare unicamente in senso quantitativo oneri già incidenti sul bilancio (si pensi, ad esempio, alle attività di magazzino, ai trasporti, etc.);

- nella specie, e ad onta di quanto sembra ritenere la ricorrente, in sede di offerta tecnica Meridiana non ha affatto "gonfiato" indebitamente la consistenza dell'organico che intende adibire al presente servizio, né tantomeno, in sede di giustificazioni, ha (altrettanto indebitamente) ridimensionato il numero degli addetti;

- più semplicemente, in sede di offerta tecnica Meridiana ha illustrato la propria organizzazione aziendale, la quale comprende sia le figure professionali di vertice e/o specialistiche (le quali, come detto, sono coinvolte, ove più ove meno, in tutte le commesse che la cooperativa si aggiudica e il cui costo non è dunque imputabile specificamente al singolo appalto), sia gli operatori "sul campo" (ossia gli addetti ai singoli canili). In sede di

giustificazioni, invece, Meridiana ha indicato i costi relativi ai soli dipendenti specificamente addetti al presente appalto, il che risulta dalle chiare puntualizzazioni riportate nel § a) *“indicazione relative all’organizzazione della prestazione e al metodo di prestazione del servizio”* e nel primo capoverso dell’ultima pagina delle giustificazioni del 13 luglio 2020, laddove l’aggiudicataria, per un verso evidenzia di gestire già tre canili, per altro verso chiarisce che *“...Nello sviluppo del costo del lavoro si è tenuto conto delle ore di lavoro imputabili proporzionalmente alla gestione di 180 cani al giorno che si sommeranno ai circa 120 già presenti nelle strutture; si presuppone inoltre l’utilizzo di personale svantaggiato per almeno il 30% come previsto dalla legge 381/1991”*. Con riguardo a quest’ultimo profilo va ricordato che Meridiana è una cooperativa sociale e che, in quanto tale, essa si avvantaggia, in termini di costi, del fatto di poter utilizzare lavoratori c.d. svantaggiati.

6.2. A ciò va aggiunto che, come si è già detto, il servizio per cui è causa presenta delle specificità peculiari, le quali incidono in maniera significativa sui costi di gestione. Infatti, tanto la ricorrente che la controinteressata prevedono che alla gestione dei canili e delle attività connesse prendano parte volontari, sia singoli che associati, e altre figure esterne, i quali tutti prestano la propria opera a titolo gratuito; ciò, come è noto, è possibile proprio in ragione del fatto che la gestione di un canile presuppone anzitutto una sorta di “vocazione”, ossia un legame particolare fra gli addetti e gli animali ospitati nelle strutture, legame che può derivare o dalla curiosità (si pensi ai bambini) o dall’amore per i cani (si pensi alle associazioni di settore o ai volontari singoli, quali pensionati, studenti, etc.) o dalla necessità (si pensi alla c.d. *pet therapy*) o da esigenze professionali (si pensi agli studenti o agli specializzandi o ai docenti e ricercatori delle facoltà di Veterinaria).

Tutto questo consente al gestore di un canile di “esternalizzare” legittimamente, e senza costi aggiuntivi, una miriade di attività che sono ricomprese nel contratto di appalto (fermo restando, ovviamente, che il

gestore è in ogni caso responsabile nei confronti del committente pubblico in caso di inadempienze o di disservizi imputabili al personale non dipendente). Nel caso di Meridiana, poi, va considerato che i cani di proprietà del Comune di Ascoli Piceno saranno trasferiti presso strutture nelle quali sono già ospitati altri cani, per cui anche il costo riferito ai lavoratori dipendenti si riduce in proporzione al numero di animali già presenti nei canili (è evidente, ad esempio, che alla chiusura serale dei *box* può provvedere un unico addetto per ciascun canile, il cui costo non deve essere necessariamente, o comunque interamente, imputato al presente appalto). Tutti questi profili sono stati indicati da Meridiana fra le condizioni eccezionalmente favorevoli di cui essa usufruisce per la prestazione dei servizi di cui al presente appalto.

6.3. Per quanto concerne, invece, il costo relativo al medico veterinario, si osserva quanto segue.

Meridiana ha chiarito che questa funzione, essenziale nell'economia del presente appalto, sarà affidato ad un professionista con il quale è stata stipulata una convenzione, per un importo complessivo di € 12.000,00 per i due anni di esecuzione dell'appalto. La ricorrente censura la congruità di tale importo, ma senza indicare le ragioni tecniche sulle quali riposa tale valutazione, limitandosi invece ad evidenziare la sproporzione che esisterebbe fra il compenso annuo previsto per il veterinario e le numerose incombenze che, in base al progetto tecnico di Meridiana, sono affidate al professionista.

Orbene, è del tutto evidente che una parte di tali incombenze discendono direttamente dalla legislazione di settore e dalle regole di deontologia professionale dei veterinari, mentre altre (si pensi, ad esempio, all'impianto iniziale delle schede individuali dei cani o alla prima visita medica che andrà compiuta sui nuovi arrivati) implicano certamente un lavoro impegnativo nella fase di iniziale gestione del servizio, ma diventano di *routine* una volta che la gestione sarà avviata. Tutte le altre attività in cui è coinvolto giornalmente il veterinario, invece, non sono prevedibili in termini di impegno orario, dipendendo ciò dal numero dei cani che dovessero ammalarsi o avere

comunque problemi di salute o di alimentazione e dalla tipologia delle rispettive malattie; ancora meno prevedibile è il numero di interventi chirurgici che il veterinario potrebbe essere chiamato a compiere nel periodo di esecuzione del presente contratto.

Sempre con riguardo alle malattie dei cani e alle conseguenti terapie individuali prescritte dal veterinario, è del tutto ovvio che nella gran parte dei casi (fortunatamente, va aggiunto) le terapie ben possono essere materialmente somministrate dagli operatori presenti nei canili sulla base delle indicazioni del veterinario, venendo in rilievo patologie e/o infortuni di non rilevante entità.

Va poi considerato che:

- da un lato, il veterinario designato da Meridiana collabora da oltre dieci anni in uno studio professionale già avviato, nel quale può svolgere tutte le prestazioni sanitarie eccedenti l'ordinaria amministrazione, ed in particolare gli eventuali interventi chirurgici;
- dall'altro lato, i canili già gestiti dalla controinteressata dispongono, evidentemente, di una scorta di farmaci, che andrà solo adeguata in base all'accresciuto numero di ospiti;
- il veterinario, in forza del rapporto contrattuale in essere con la cooperativa (il quale costituisce un'estensione delle prestazioni che il veterinario eroga già in favore degli animali già ospitati nelle strutture attualmente gestite da Meridiana), è titolare di un'obbligazione di mezzi, nel senso che egli, in cambio del corrispettivo previsto in contratto, deve mettere a disposizione della cooperativa la propria complessiva organizzazione professionale (che include sia il personale che le attrezzature mediche), mentre, con riguardo al presente servizio, è sufficiente che il veterinario visiti regolarmente i due canili di Macerata e Potenza Picena e verifichi il rispetto delle prescrizioni impartite agli operatori ivi presenti (fermo restando che, in ossequio alle regole deontologiche, il veterinario è tenuto ad effettuare sempre e comunque gli interventi urgenti, eventualmente avvalendosi dei collaboratori di studio).

Pertanto, anche sotto questo profilo si deve ritenere che l'aggiudicataria abbia pienamente giustificato la congruità e la sostenibilità della propria offerta.

Il terzo motivo va dunque dichiarato infondato.

7. Passando ora a trattare delle censure proposte in via subordinata e finalizzate all'annullamento della gara e alla sua riedizione, va preliminarmente osservato che *in parte qua* A.P.P.A. pretende che il Comune di Ascoli Piceno approvi un c.d. bando fotografia, ossia attagliato alla sola associazione ricorrente. Infatti, da una lettura coordinata di tutte le modifiche della *lex specialis* che A.P.P.A. invoca discende che solo la ricorrente potrebbe aspirare ad aggiudicarsi il presente servizio.

Comunque sia, passando ad esaminare i singoli profili controversi il Collegio osserva quanto segue.

7.1. Con riguardo al criterio della distanza della struttura proposta da ciascun concorrente rispetto al canile sanitario gestito dal Servizio Veterinario dell'Area Vasta n. 5 dell'A.S.U.R. Marche, la sua eventuale introduzione fra gli elementi oggetto di valutazione determinerebbe un indebito favore per gli operatori aventi sedi nella Provincia di Ascoli Piceno.

Pertanto, e rilevato che già attualmente un parte dei cani di proprietà del Comune di Ascoli Piceno sono ospitati in una struttura ubicata a Morrovalle, *in parte qua* era sufficiente rispettare il criterio discretivo approvato dal Servizio Veterinario dell'A.S.U.R., ossia che, ai fini dell'ammissibilità dell'offerta, ciascun concorrente dovesse garantire che il trasporto degli animali dal canile sanitario al canile di riferimento si protragga al massimo per due ore (art. 3 del disciplinare di gara).

7.2. Quanto al fatto che si sarebbe dovuto prevedere un punteggio in relazione all'impegno del concorrente di garantire la conservazione dei legami sociali instauratisi nel tempo fra gli animali e i soggetti che li accudiscono, va osservato che:

- in generale, non era predicabile alcun obbligo a carico del Comune di prevedere il suddetto sub-criterio di valutazione, visto che la scelta dei criteri

di valutazione delle offerte è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, con l'unico vincolo costituito dalla necessità di prevedere criteri afferenti l'oggetto dell'appalto (aspetto che nella specie non viene in discussione);

- in ogni caso, l'art. 4, lett. e) ed f), del capitolato d'appalto prevede che le associazioni e i singoli che hanno accudito gli animali abbiano libero accesso ai canili gestiti dal nuovo aggiudicatario. A ciò si aggiunga anche l'incidenza della c.d. clausola sociale, prevista dall'art. 7 del capitolato.

7.3. Quanto al fatto che il disciplinare di gara non abbia previsto alcun vantaggio o preferenza per le associazioni di volontari che operano nel settore, le disposizioni di legge richiamate dalla ricorrente non sono applicabili al caso di specie, visto che l'art. 2, comma 14, del Regolamento regionale n. 2/2001 riguarda i casi in cui il Comune intende esternalizzare la gestione del proprio canile, mentre nella specie il Comune di Ascoli Piceno, che non possiede un canile di proprietà, ha inteso affidare ad un operatore economico l'intera gestione del servizio, ivi inclusa la messa a disposizione di uno o più canili.

In ogni caso va ricordato che anche le cooperative sociali, in virtù dei principi espressi dall'art. 45 Cost., ricevono dall'ordinamento una speciale attenzione.

7.4. La doglianza relativa alla diversa incidenza dell'I.V.A. è del tutto inconferente (visto che, come è noto, le offerte si intendono sempre al netto dell'I.V.A.) e comunque indimostrata (visto che A.P.P.A. non ha provato che la minore competitività della propria offerta economica è dipesa dall'incidenza dell'imposta sul valore aggiunto).

7.5. La doglianza relativa alla omessa differenziazione della base d'asta in relazione alla diversa incidenza dei costi nella gestione del servizio per i canili pubblici e per quelli privati è anch'essa da rigettare, visto che:

- innanzitutto non è chiaro a cosa si riferisca l'inciso riportato nell'ultimo periodo di pag. 20 del ricorso (*"...ne consegue che l'offerta di ribasso fra concorrenti delle due distinte categorie non può essere equamente confrontata in violazione della par*

*conditio fra i concorrenti...*”), ed in particolare chi siano “...*i concorrenti delle due distinte categorie...*”;

- ad ogni buon conto, se A.P.P.A. volesse riferirsi al fatto che alcuni concorrenti della presente gara gestiscono canili di proprietà mentre altri concorrenti gestiscono canili di proprietà dei Comuni, ciò non rilevarebbe in alcun caso, visto che il prezzo *pro capite* giornaliero posto a base d’asta dal Comune di Ascoli Piceno (€ 2,84/cane/die) è comunque compreso fra il minimo e il massimo degli importi previsti nella D.G.R. n. 1314/2012 e aggiornati dalla successiva D.G.R. n. 951/2019, tanto per i canili pubblici che per quelli privati. La citata D.G.R. n. 1314/2012 stabilisce infatti che i Comuni, in sede di stipula di nuove convenzioni con gli operatori privati debbono applicare tariffe ricomprese fra gli importi minimi e massimi fissati dalla Giunta Regionale, pena la mancata concessione dei contributi regionali di cui alla L.R. n. 10/1997 e s.m.i. Nella specie il Comune di Ascoli Piceno si è attenuto a tali prescrizioni regionali.

7.6. Con riguardo alla questione relativa alla disponibilità, da parte dei concorrenti, già al momento della partecipazione alla gara di una struttura idonea ad ospitare i cani, va osservato che:

- in base ad un principio generale, i soggetti che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica non sono obbligati a disporre già al momento della gara di tutti i mezzi e il personale necessari per eseguire l’appalto in caso di aggiudicazione. E’ invece necessario che ciascun concorrente dimostri di essere un operatore del settore e di possedere la capacità tecnico-finanziaria prevista dalla *lex specialis* quale requisito di ammissione (la quale, a sua volta, deve essere fissata dalla stazione appaltante nel rispetto dei principi di adeguatezza e di proporzionalità);

- nel caso di specie Meridiana ha provato di avere già attualmente la disponibilità di strutture idonee ad ospitare i 177 cani indicati negli atti di gara (oltre ai canili di Macerata e Potenza Picena, menzionati in sede di gara, l’aggiudicataria, per replicare a questa censura, in data 10 novembre 2021 ha

depositato anche il provvedimento di affidamento del canile comunale di Montegranaro, affidamento che verrà a scadenza nel dicembre 2022). E a questo riguardo non rilevano ovviamente, allo stato attuale, eventuali problematiche che dovessero insorgere in futuro. Inoltre non è in assoluto vietato all'aggiudicatario, previa autorizzazione del committente e fermo restando il rispetto dei tempi massimi di trasferimento dei cani previsti dall'art. 3 del disciplinare, trasferire gli animali in strutture diverse da quelle menzionate in offerta (ad esempio nel caso queste dovessero divenire inagibili in conseguenze di eventi sismici o di altre calamità naturali oppure in ragione della necessità di eseguire lavori di ristrutturazione, adeguamento, etc.);

- la elencazione, di cui all'art. 3 del disciplinare di gara, dei titoli giuridici in forza dei quali l'aggiudicatario può comprovare di avere la disponibilità della struttura non va intesa come tassativa, a ciò ostando tanto il principio di libertà dell'iniziativa economica quanto il principio di autonomia negoziale (che l'ordinamento riconosce tanto ai privati che alle amministrazioni pubbliche). Ma, del resto, con specifico riguardo alla finalità perseguita dalla presente *lex specialis*, non si intravede alcuna sostanziale differenza fra un contratto di locazione e una concessione amministrativa o un altro titolo di godimento di natura pubblicistica;

- non è pertinente il richiamo ad un possibile incremento dei costi che verrebbe a subire il Comune di Macerata (ossia l'ente che ha concesso a Meridiana l'uso del canile di sua proprietà) per effetto dell'afflusso nella struttura dei cani di proprietà del Comune di Ascoli Piceno. Infatti, e premesso che A.P.P.A. non è legittimata ad azionare in giudizio diritti di cui è titolare un altro soggetto giuridico, la doglianza non tiene conto del fatto che la contabilità relativa ai cani di proprietà del Comune di Macerata sarà distinta da quella relativa ai cani "ascolani", per cui ciascuno dei due Comuni corrisponderà a Meridiana l'importo dovuto in base alla propria tariffa. Per il resto, questo preteso aggravio di costi è una mera supposizione della ricorrente.



7.7. Da ultimo, è inconferente anche il richiamo all'art. 56 del c.d. **Codice del Terzo Settore**, in quanto la norma:

- in primo luogo, prevede la mera facoltà, e non già l'obbligo, delle amministrazioni pubbliche di stipulare convenzioni con le associazioni del c.d. Terzo Settore (convenzioni che, peraltro, debbono essere "...finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale...", mentre nella specie il servizio è svolto in favore del Comune);
- in secondo luogo, stabilisce che il ricorso alle convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale è ammesso solo se tali convenzioni risultino più convenienti rispetto al ricorso al mercato. L'esito della presente procedura ha dimostrato in maniera evidente che per il Comune di Ascoli Piceno la stipula di una convenzione con la ricorrente sarebbe stata più onerosa di circa il 17% (visto che A.P.P.A. ha praticato un ribasso del 5% sulla base d'asta, a fronte di un ribasso del 22,535% praticato da Meridiana);
- quanto invece al fatto che soggetti *profit* e soggetti *no-profit* non dovrebbero competere fra loro nella medesima gara, si osserva anzitutto che la giurisprudenza consolidata afferma invece che ciò non è precluso dai principi e dalle norme che presidiano le procedure ad evidenza pubblica (in questi termini si veda, per tutte, Cons. Stato, n. 5249/2015). Con specifico riguardo alla presente gara, poi, va rilevato che il soggetto *profit* che ha partecipato (Ospital Dog S.n.c.) non è stato affatto penalizzato rispetto a Meridiana in ragione degli oneri sostenuti per la realizzazione e la manutenzione del canile di proprietà (oneri che peraltro la ricorrente non quantifica in alcun modo), bensì in ragione del valore dell'offerta tecnica (si veda la graduatoria riportata nel precedente § 1), mentre il ribasso praticato è stato assolutamente competitivo.

8. In conclusione, il ricorso va respinto, con riguardo a tutte le domande proposte.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna l'associazione ricorrente al pagamento, in favore delle controparti costituite, delle spese del giudizio, che si liquidano in complessivi € 2.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna di esse.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Tommaso Capitano**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Conti**

**IL SEGRETARIO**