Pubblicato il 02/08/2022

N. 10886/2022 REG.PROV.COLL.
N. 06175/2022 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 Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 6175 del 2022, proposto da:

C.C.C.D.S. Hipparcos – Centro di Cultura Cinematografica e Documentazione Scientifica Associazione di Promozione Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo De Sanctis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rocca di Cave, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Perica, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Le Nove Muse Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore,* non costituita in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione:

- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Rocca di Cave n. 24 del 3.05.2022, pubblicata il 4.05.2022, recante l'affidamento per cinque anni della gestione del Museo Geopaleontologico e Planetario all'associazione "Le Nove Muse Onlus", nonché degli allegati verbali della Commissione valutatrice n. 1 del 27.04.2022 e n. 2 del 3.05.2022;
- del sondaggio di mercato effettuato con l'avviso pubblico prot. n. 448 del 10.03.2022, citato quale atto presupposto della delibera della Giunta Comunale n. 24 del 3.05.2022;
- della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Rocca di Cave n. 10 del 05.04.2022, con la quale l'Amministrazione ha fornito indirizzi alla Giunta Comunale per procedere a effettuare un'indagine di mercato al fine di verificare la disponibilità di operatori economici del terzo settore cui affidare la gestione del Museo Geopaleontologico e Planetario;
- della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Rocca di Cave n. 18 del 22.04.2022, recante l'approvazione dell'avviso di manifestazione di interesse e schema di convenzione relativi all'affidamento della gestione del Museo Geopaleontologico e Planetario, nonché degli allegati "avviso esplorativo per manifestazione di interesse" e "schema di Convenzione", nella parte in cui vengono individuati l'oggetto dell'affidamento, i criteri di valutazione e la composizione della commissione tecnica valutatrice;
- di ogni ulteriore atto, presupposto, connesso e consequenziale a quelli impugnati, anche se non conosciuto, ove da intendersi lesivo degli interessi della ricorrente;
- per l'accoglimento, in via principale, della richiesta di declaratoria di annullamento dell'affidamento a "Le Nove Muse Onlus", con conseguente dichiarazione dell'inefficacia della convenzione sottoscritta medio tempore e del diritto di subentro della ricorrente nell'affidamento; in subordine dell'annullamento dell'affidamento e della convenzione in relazione alla stazione astronomica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rocca di Cave;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. in ordine alla regolarità e completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, ai fini della decisione della causa nel merito, con sentenza in forma semplificata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente è un'associazione di promozione sociale, costituita dal 1991, con lo scopo di promuovere la diffusione della cultura scientifica, con particolare riferimento alle scienze planetarie e all'astronomia. In tale qualità, impugna gli atti in epigrafe con i quali il Comune deliberava di affidare alla controinteressata Le Nove Muse ONLUS la gestione del Museo Geopaleontologico e Planetario, come meglio specificato in epigrafe.

Premette di condurre in comodato gratuito, per averla ricevuta dal Comune sin dal 2003, la terrazza del Mastio della Rocca Colonna per installarvi una struttura prefabbricata di alluminio destinata all'alloggiamento di un telescopio per scopi didattici e di scienze astronomiche, giusta deliberazione della Giunta Comunale n. 86 del 01.10.2003; in forza di tale accordo, progettava e realizzava, a propria cura e spese esclusive, la struttura della stazione astronomica posta alla sommità del Maschio della Roccaforte, sede del Civico Museo Geopaleontologico "Ardito Desio", munendola di un telescopio dalle caratteristiche meglio specificate in atti.

Dopo essersi diffusa su una analitica esposizione delle proprie esperienze e dei titoli del proprio rappresentante legale, riferisce di avere appreso dell'intento del Comune di avviare una indagine di mercato per la selezione di un operatore del "terzo settore" cui affidare la gestione del polo museale;

sebbene non fosse chiaro se l'affidamento fosse inclusivo o meno degli spazi già concessi e, soprattutto, della struttura e delle attrezzature di sua proprietà (collocate sulla superficie concessa in comodato), la ricorrente decideva di partecipare alla selezione, confidando sulla rilevanza dei propri titoli per conseguire l'affidamento, senza sollevare rilievi in tal senso.

La selezione veniva decisa in favore della controinteressata con gli atti che la ricorrente impugna.

Con il primo motivo (*1. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e motivazione, illogicità, disparità di trattamento; violazione dei principi di affidamento, ragionevolezza, proporzionalità e trasparenza. Violazione deliberazione n. 86 del 01.10.203 recante la concessione del comodato. Violazione art. 31, comma 4 lettere c) ed e) d.lgs. 50/2016; art. 3 L.241/1990. Violazione dei canoni costituzionali del buon andamento, imparzialità ed efficienza di cui all'art. 97 Cost.*), deduce che gli atti di affidamento della gestione del Museo Geopaleontologico alla controinteressata sono illegittimi nella misura in cui si dovesse considerare incluso nell'affidamento stesso anche l'osservatorio installato dalla ricorrente, per contrasto con il vigente contratto con cui il Comune di Rocca di Cave aveva già concesso la predetta terrazza del Mastio in comodato gratuito alla ricorrente nel 2003, in forza della sottostante deliberazione della Giunta Comunale n. 86 del 01.10.2003; l'affidamento della stazione astronomica alla controinteressata, quale bene descritto nello schema di convenzione come stazione dotata di una cupola di circa quattro metri di diametro con un telescopio SchmidtCassegrain da 37 cm e di altri strumenti astronomici ausiliari, sarebbe materialmente incompatibile con il fatto assorbente che la struttura prefabbricata dell'osservatorio e tutta la strumentazione ivi custodita (telescopio e quanto altro) sono di proprietà privata esclusiva della ricorrente e non del Comune di Rocca di Cave, che quindi non ha titolo o legittimazione per disporne in favore di terzi; tali vizi sarebbero di per sé dirimenti ed autosufficienti ai fini dell'annullamento, poiché l'oggetto dell'affidamento (Museo Geopaleontologico, Stazione

astronomica e Planetario) è stato considerato negli atti del Comune come un insieme inscindibile e non frazionabile, a motivo dello stretto legame e interdipendenza degli aspetti geologici che si legano con quelli astronomici, che prevedono la presenza di un planetario e di un osservatorio astronomico, da valorizzare nell'ambito di un unico progetto.

Con il secondo motivo ("*eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e motivazione, illogicità, inadeguatezza e disparità di trattamento, violazione dei principi di affidamento, ragionevolezza e proporzionalità. Violazione di legge: artt. 3 e 21 octies L. 241/1990. Violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, del buon andamento, imparzialità ed efficienza di cui agli artt. 3 e 97 Cost.*), la ricorrente solleva vizi di trasparenza del procedimento, deducendo quanto segue:

a) l'associazione Le Nove Muse Onlus aveva trasmesso al Comune di Rocca di Cave una proposta di gestione del Museo già in data 22/03/2022, quando ancora non erano stati indicati dal Consiglio Comunale gli indirizzi (delibera n. 10 del 5.04.2022) per procedere all'indagine di mercato, né era stata pubblicata la deliberazione della Giunta comunale n. 18 del 12.04.2022, recante l'approvazione dell'avviso di manifestazione di interesse e dello schema di convenzione

b) la deliberazione n. 24 del 3.05.2022 al punto n. 1 dichiari "*1) di prendere atto delle risultanze del sondaggio di mercato , effettuato con l'avviso pubblico prot. n. 448 del 10.03.2022"*, ma il predetto avviso pubblico prot. n. 448 del 10.03.2022 attiene ad altra procedura, senza inerenza alla procedura di affidamento del Museo e del Planetario.

Con il terzo motivo di ricorso ("*3.Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e motivazione, illogicità, inadeguatezza e disparità di trattamento, violazione dei principi di affidamento, ragionevolezza e proporzionalità. Violazione di legge: artt. 3, 6, 21 octies L. 241/1990; art. 77 D. lgs 50/2016. Violazione dei principi costituzionali di uguaglianza, affidamento, del buon andamento, imparzialità ed efficienza di cui agli artt. 3 e 97 Cost")*, deduce l'illegittima

fissazione dei criteri di valutazione, stante l'assenza di parametri oggettivi suscettibili di confronto e verifica; premette che il Comune nell'individuare i criteri di selezione forniva delle linee guida per la stesura dei progetti, identificando tre aspetti/ambiti oggetto di valutazione (e segnatamente: *1) Proposta di gestione e organizzazione in termini di efficacia ed efficienza del servizio; 2) Ricchezza, completezza, fattibilità; 3) Competenze specifiche ed esperienza in attività analoghe*); sarebbe però mancata l'indicazione di indispensabili parametri di valutazione cui raccordare e commisurare le valutazioni espresse dalla commissione tecnica. Di conseguenza, i componenti la commissione avrebbero svolto una valutazione meramente soggettiva, affetta da difetto di motivazione, poiché non hanno esplicitato gli aspetti che li facevano propendere per l'affidamento in favore della controinteressata.

Afferma che una pertinente e compiuta motivazione della preferenza accordata alla controinteressata non sarebbe rinvenibile neanche nelle rispettive schede di valutazione allegate al verbale n. 2 del 3.05.2022 essendo ivi riportate valutazioni in forma discorsiva della commissione che tuttavia rivestono una mera analisi dei progetti, senza invece esplicitare una sintesi delle conclusioni in termini di giudizio e di necessario. Gli atti di gara si sarebbero limitati ad enucleare la griglia per la valutazione dell'offerta, contenente la suddivisione in tre parametri del criterio di valutazione della qualità della proposta, cui corrispondono precisi fattori ponderali, ma senza individuare il metodo per l'attribuzione del punteggio. La ricorrente si sofferma poi, sui singoli giudizi per ciascuno dei tre indicatori sopra descritti, per confutarne anche la intrinseca correttezza e ragionevolezza.

Conclude per l'accoglimento del gravame con ogni consequenziale provvedimento volto all'annullamento del provvedimento di affidamento in favore de Le Nove Muse Onlus, con tutte le conseguenti determinazioni di legge utili, ivi inclusa la dichiarazione di inefficacia della convenzione medio tempore stipulata con diritto di subentro nell'affidamento della gestione del Circuito museale, salvo in subordine la dichiarazione di annullamento in

relazione all'affidamento della gestione dell'osservatorio che si trova nella disponibilità giuridica della ricorrente.

Si è costituito il Comune intimato che resiste al ricorso eccependo quanto segue.

Nessuna convenzione di comodato sarebbe mai stata stipulata con la ricorrente; l'atto prodotto da quest'ultima altro non sarebbe che l'allegato alla delibera del 2003, che però mai veniva sottoscritto; in mancanza di un contratto scritto *ad substantiam* (come tale indispensabile per i contratti della PA) nessun rapporto sarebbe sorto; il compendio era stato concesso in uso all'Università di Roma Tre e la relativa convenzione, formalmente conclusa e registrata, era venuta a scadere nel 2021. La procedura di affidamento rispetterebbe i criteri delle selezioni sottratte all'applicazione del codice degli appalti, salvi i principi di pubblicità e confronto concorrenziale che, nel caso di specie, sarebbero rispettati in forza della predeterminazione dei criteri di valutazione delle proposte e dalla motivazione delle preferenze resa in forma discorsiva dai commissari; nel merito insiste circa la regolarità e legittimità dell'affidamento.

Nella camera di consiglio del 6 luglio 2022, la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta per essere risolta nel merito, con sentenza in forma semplificata, sentiti sul punto i difensori come da verbale.

Il ricorso è infondato e come tale va respinto, così come dedotto dalle difese delle resistenti che il Collegio condivide.

I) In primo luogo, va rilevato che – sotto un profilo strettamente amministrativo - la contestazione circa l'inclusione del compendio asseritamente di proprietà della ricorrente (telescopio e struttura servente) avrebbe dovuto essere svolta mediante l'impugnazione del bando nei termini di decadenza dalla sua avvenuta conoscenza, posto che veniva in rilievo – secondo la prospettazione della ricorrente – una spendita, quali propri, di beni altrui da parte dell'Ente, con conseguente irrilevanza – ai fini della tempestività del gravame – dell'esito della gara. Il provvedimento era, infatti,

immediatamente lesivo ed aver scelto di prendere parte alla selezione senza contestazione o riserva alcuna, implica che la ricorrente non può oggi dolersi dell'invalidità dell'avviso nella parte in cui risulterebbe includere beni che afferma di sua proprietà.

Sul punto, il ricorso è comunque inammissibile anche per difetto di interesse poiché, se la ricorrente dimostrerà la proprietà del telescopio e degli altri strumenti o impianti realizzati su area dell'Ente, la mera inclusione di detti beni all'interno del bando non implicherà comunque effetto alcuno sulla consistenza e tutelabilità del diritto di proprietà, ai fini delle corrispondenti azioni di diritto civile (come ad esempio ai fini di un'azione di rivendica o altre forme di tutela della corrispondente situazione giuridica).

II) Quanto al merito delle censure con le quali la ricorrente fa valere l'illegittimità dell'affidamento in quanto il bene comunale sarebbe già stato concesso alla ricorrente stessa o comunque avrebbe dovuto esserle nuovamente affidato in esito alla gara, si osserva quanto segue.

E' corretto quanto rappresentato dal Comune circa la mancata formalizzazione del rapporto concessorio dell'area d'interesse a favore della ricorrente, per non essere stata sottoscritta la convenzione che la ricorrente invoca.

Deve premettersi che, secondo la giurisprudenza pacifica, ai fini della conclusione di un contratto che richieda la forma scritta "*ad substantiam*" è irrilevante l'esistenza di una deliberazione dell'organo collegiale di un ente pubblico che abbia autorizzato la stipula, ove tale deliberazione non risulti essersi tradotta nel relativo negozio sottoscritto dal rappresentante esterno dell'ente stesso e della controparte: "*detta deliberazione, infatti, non costituisce una proposta contrattuale ….ma un atto con efficacia interna all'ente pubblico, avente per destinatario il diverso organo dell'ente legittimato ad esprimere la volontà all'esterno e carattere meramente autorizzatorio*" (cfr. Cassazione civile , sez. VI , 14/01/2021 , n. 510, in materia di conferimento di un incarico ad un professionista; cfr. anche Cassazione civile , sez. II , 19/10/2020 , n. 22652, secondo cui "*il*

requisito della forma prescritto a pena di nullità, quale strumento di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della p.a., al fine di prevenire eventuali arbitrii e consentire l'esercizio della funzione di controllo, non può essere surrogato dalla deliberazione con cui l'organo competente a formare la volontà dell'ente abbia autorizzato il conferimento"; Cassazione civile , sez. II , 14/11/2012 , n. 19934 ed altre; cfr. altresì T.A.R. , Pescara , sez. I , 10/01/2012 , n. 6, secondo cui "*quando sia parte di un contratto una Pubblica Amministrazione, anche quando agisce iure privatorum, è richiesta, in ottemperanza al disposto degli artt. 16 e 17 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, la forma scritta ad substantiam, che ne costituisce elemento essenziale avente funzione costitutiva e non dichiarativa e la cui mancanza produce la nullità assoluta dell'atto, rilevabile anche d'ufficio; mentre è irrilevante l'esistenza di una deliberazione con la quale l'organo collegiale dell'Ente abbia autorizzato la stipula del contratto, ove tale deliberazione non risulti essersi tradotta nel necessario distinto ed autonomo documento sottoscritto dal rappresentante esterno dell'Ente stesso"*).

Coerentemente con tali premesse è stato anche affermato che "*in sede di interpretazione dei contratti di diritto privato stipulati da enti pubblici, la volontà negoziale degli stessi deve dedursi unicamente dal contenuto dell'atto, interpretato secondo i canoni ermeneutici di cui agli art. 1362 ss. c.c. , senza che possa farsi ricorso alle deliberazioni dei relativi organi competenti, i quali rilevano ai soli fini del procedimento di formazione della volontà, attenendo alla fase preparatoria del negozio e sono privi di valore di interpretazione autentica o ricognitivo delle clausole negoziali. L'eccesso di potere dell'organo avente rilevanza esterna si traduce allora in un vizio del consenso dell'ente, comportando l'annullabilità - del contratto o più generalmente dell'atto negoziale posto in essere - da farsi valere in via di azione, ai sensi dell' art. 1441, comma 1, c.c. , ovvero di eccezione, ai sensi dell' art. 1442, comma 1, c.c. , esclusivamente dall'ente pubblico*" (Cassazione civile , sez. III , 10/10/2007 , n. 21265).

II *bis*) Tenuto conto del quadro giurisprudenziale sin qui descritto, nell'odierna fattispecie il disciplinare di concessione o affidamento dell'area sulla quale è stato installato l'osservatorio della ricorrente avrebbe dovuto essere reso nella prescritta forma pubblica.

Tuttavia, non può sottacersi che l'Ente e la ricorrente hanno di fatto eseguito la delibera, non essendo dubbio che la ricorrente ha sino ad oggi occupato e gestito il bene in conformità al disciplinare (ancorchè non sottoscritto).

Deve quindi ritenersi che il difetto formale di sottoscrizione della convenzione, implica non tanto che il periodo trascorso è privo di effetti, ma solo che il relativo rapporto è precario ed è come tale revocabile in ogni tempo; revocabilità da parte del comodante che, comunque, è caratteristica intrinseca del contratto di comodato (o uso gratuito e precario dell'area).

Né, sulla base di quanto sin qui descritto, si configura in capo all'occupante detentrice del bene alcuna aspettativa al rinnovo del rapporto o alla preferenza rispetto ad altri concessionari, quindi neppure un titolo per poter contestare l'avvio di una formale procedura di assegnazione tramite evidenza pubblica.

La sussistenza di una (ulteriore) convenzione di affidamento della struttura a terzi (convenzione venuta a scadenza a sua volta), conferma che l'affidamento (precario) del quale la ricorrente era beneficiario non ha impedito, né ostacolato, la contemporanea e contestuale gestione del bene immobile – che ne ha disposto verso terzi - da parte dell'Ente.

I relativi argomenti di censura, rivolti a far valere l'illegittimità dell'avviso di manifestazione di interesse nel presupposto che il bene che ne ha formato oggetto non fosse disponibile (in tutto o in parte) sono dunque, oltre che tardivi, anche infondati o comunque privi di interesse per quanto sin qui variamente esposto.

III) Nel merito delle doglianze rivolte avverso la formulazione del punteggio e l'esito della gara, si osserva quanto segue.

III.1) Quanto ai motivi di censura volti ad evidenziare presunti precedenti contatti tra la controinteressata e l'Amministrazione, che avrebbe ricevuto dalla prima la relativa proposta antecedentemente la gara (circostanza che il Comune nega producendo in giudizio documenti che dovrebbero attestare l'inesistenza al protocollo di siffatte trasmissioni), fermi restando profili di

responsabilità personale o soggettiva di amministratori o funzionari dell'Ente, laddove dovessero verificarsene i presupposti, per comportamenti o fatti estranei al procedimento, il ricorso è insufficiente a sostenere l'azione perché qualsiasi eventuale anticipazione del progetto è superata dall'avvio della procedura di evidenza pubblica che ha instaurato un confronto concorrenziale, così consentendo a chiunque avesse interesse di misurarsi con la proposta che l'interessata avrebbe comunque anticipato all'amministrazione dell'Ente.

III.2) I motivi di censura secondo cui la procedura in esame sarebbe priva di adeguati e sufficienti criteri predeterminati o comunque non sarebbe adeguatamente motivata la preferenza accordata alla controinteressata, sono infondati e vanno respinti.

Nella fattispecie in esame, la procedura del cui esito si discute si sostanzia nell'affidamento procedimentalizzato di un bene di proprietà dell'Ente, con contestuale servizio di gestione, riservato a favore di organismi del c.d. Terzo Settore (organizzazioni non lucrative).

Il procedimento risulta improntato ai principi di cui all'art. 30 comma 1 del D.Lgs. 50/2016 (ossia principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza) come anche richiamati e recepiti nell'art. 56 del d.lgs. 117/2017 ("**codice del terzo settore**"), essendo articolato il relativo criterio selettivo in tre parametri specifici, ciascuno dei quali è stato oggetto di un apprezzamento, sia pure svolto in maniera non numerica, ma in termini discorsivi, ossia mediante espressione di un giudizio di valore, che non risulta incongruo o manifestamente sproporzionato o irragionevole.

Sotto i descritti profili, nessuna delle doglianze specificate in ordine all'asserita prevalenza della proposta contrattuale della ricorrente può rivelarsi fondata.

Si deve tenere presente che, a norma dell'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017, le Amministrazioni pubbliche e gli organismi del Terzo Settore possono stipulare convenzioni "*finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi*

sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato" (comma 1), a condizione che i secondi siano individuati dalle prime mediante procedure comparative riservate, da svolgersi "*nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento"* (comma 3) e che le convenzioni siano complete di una serie di contenuti, meglio precisati nello stesso articolo, tra i quali clausole attinenti la regolazione dei"*rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonchè le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.*"

Non è superfluo richiamare quanto di recente affermato in giurisprudenza e cioè che "*l'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 ("**Codice del terzo settore**"), in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, delinea un canale di amministrazione condivisa tra soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore, al di fuori delle mere logiche del mercato e fondato sui pilastri della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato. Come chiarito dalla Corte Costituzionale (sentenza 26 giugno 2020, n. 131), tale modello "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico…..*" (T.A.R. Firenze, sez. III, 04/10/2021, n.1260, che non manca di precisare che "*questo non toglie che le amministrazioni interessate possano continuare a rivolgersi al mercato per procacciarsi le prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario e assistenziale di cui le comunità locali necessitano. In questa ipotesi, non è discutibile che si tratti di appalti di servizi sociali sottoposti alla disciplina del Codice dei contratti pubblici, integrativa di quella dettata dal*

Codice del Terzo Settore *(così la Commissione speciale del Consiglio di Stato, parere n. 2052 del 20 agosto 2018)..*").

Tali precisazioni sono rilevanti ai fini di causa perché costituiscono una delle premesse in forza delle quali i procedimenti di selezione delle organizzazioni o enti del Terzo Settore ai fini della stipula delle convenzioni ex art. 56 d.lgs. 11/2017, possono avvenire (come di consueto avvengono in molteplici casi) prescindendo, tra i criteri di comparazione delle proposte (in tutto o in parte), dall'elemento prezzo, indispensabile invece nelle procedure di mercato nei settori ordinari. Ciò in quanto operando gli Enti del Terzo Settore nel peculiare contesto di riferimento che è caratterizzato dalla mancanza di lucro, non è sempre possibile (oppure opportuno) affidare la selezione dei contraenti a forme di ribasso o di selezione mediante offerta economicamente più vantaggiosa che si risolverebbero (fermi i costi) in una compressione della qualità delle prestazioni.

Tenuto conto di ciò, i parametri delle selezioni dei contraenti ai fini della stipula delle convenzioni ex art. 56 del d.lgs. 11/2017, possono sostanziarsi in criteri predeterminati affidati, nella loro applicazione, a motivazioni discorsive e non (o non solo) numeriche, come nel caso di specie, nel quale i commissari che hanno condotto la valutazione delle proposte, hanno espresso giudizi articolati e non manifestamente incongrui o contraddittori.

Sul punto, peraltro, la giurisprudenza è pacifica nel ritenere la motivazione del punteggio in termini numerici un "minus" rispetto alla motivazione discorsiva, che è dunque oggetto di una maggiore garanzia di trasparenza (sempre, beninteso, a fronte di una chiara predeterminazione degli ambiti e dell'oggetto del giudizio comparativo; v. ad es. T.A.R. , Napoli , sez. IV , 04/04/2019 , n. 1894, secondo cui "*in termini generali, l'idoneità del voto sinteticamente espresso in forma numerica a rappresentare in modo adeguato l' iter logico seguito dalla Commissione di gara nell'apprezzamento delle offerte è direttamente proporzionale al grado di specificazione dei criteri allo stesso sottesi, di tal che tanto dettagliata risulta l'articolazione dei criteri e sub - criteri di valutazione, tanto più esaustiva*

ne risulta l'attitudine esplicativa del punteggio. Per tale via, solo quando il giudizio della Commissione non fosse idoneamente delimitato nell'ambito di un minimo e di un massimo, occorre la motivazione discorsiva del giudizio, al fine di rendere in ogni caso comprensibile il ridetto iter logico seguito in concreto nella valutazione delle offerte, e in particolare di quella tecnica"; T.A.R. , Trento , sez. I , 20/05/2016 , n. 219 "*La mancata previsione di una griglia di sub - criteri (con i relativi punteggi) non può condurre a ritenere illegittimo l'operato della Commissione laddove sia stata prescritta dalla lex specialis e utilizzata dalla Commissione giudicatrice la c.d. motivazione discorsiva. Difatti, una volta che il bando ciò ha previsto, ex post è facilmente evincibile l' iter logico seguito dai commissari nell'attribuzione del punteggio, ed ex ante, essendo stati specificati gli elementi valutativi in base ai quali sarebbe stato attribuito il punteggio per singola voce e il massimo attribuibile a ciascuna delle sei voci, non vi è spazio per definire indeterminata la lex specialis.*"; cfr. anche Consiglio di Stato sez. V, 02/02/2018, n.675).

All'esame dei verbali di gara (allegati alla delibera del 3 maggio 2022, nr. 24), tenuto conto della compiuta esposizione delle ragioni di preferenza e della coerenza di tali ragioni sia con i parametri predeterminati, sia con il contenuto dei progetti-proposte delle parti (allegati sub 4 – ricorrente e sub 8 controinteressata), le censure dedotte sono generiche o comunque assertive ed attinenti al merito amministrativo.

Invero, il gravame sul punto si risolve in una ritenuta "implausibilità" o non preferibilità dei caratteri dell'offerta della controinteressata che dipende da una valutazione essenzialmente soggettiva (ad es. - punto III.1- la ricorrente sostiene essere inverosimile il numero minimo di iniziative annuali prospettato dalla ricorrente, superiore a quello proposto dalla propria proposta progettuale; punto III.2 – la ricorrente si duole che sarebbe stata disattesa la propria proposta, incentrata essenzialmente sul merito scientifico e naturalistico della gestione, in favore della controinteressata che ha previsto anche la valorizzazione del borgo e della sua storia; punto III.3).

Rilievi analoghi vanno svolti anche in ordine ai punti critici della proposta della ricorrente che la Commissione ha identificato in profili di insufficienza

del "raccordo con l'Amministrazione" (punto I), nei profili di marketing di cui al punto II (in ordine ai quali la Commissione ha ritenuto inadeguate le proposte rispetto ad una affermata carenza di strutture ricettive sul territorio, che inutilmente la ricorrente contesta in fatto, trattandosi di un giudizio di valore), nonché in ordine ai profili di esperienza (per i quali la ricorrente ripropone i propri, senza contestare quelli della controinteressata che la Commissione ha valutato).

Quanto alla trattazione della ritenuta insufficiente qualificazione professionale dei componenti della Commissione (che, secondo la ricorrente, non possiederebbero cognizioni scientifiche), i presupposti di cui all'art. 77 del d.lgs. n. 50 del 2016 (che la ricorrente ritiene violato) circa il possesso di competenze "*nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto*" devono essere valutati caso per caso in relazione allo specifico procedimento ed al metodo di selezione.

Nello specifico caso all'esame del Collegio, il procedimento è rivolto all'affidamento di un bene immobile comunale per la gestione di un polo museale locale che non richiede particolari specializzazioni e che dipende da valutazioni delle proposte – progetto che rientrano nella comune esperienza di funzionari dell'Ente come quelli chiamati a comporre la Commissione, come meglio sostenuto dalle difese del Comune che il Collegio condivide ed alle quali può dunque rinviarsi.

Da quanto sopra discende, dunque, che il ricorso è infondato e come tale va respinto.

La particolarità della fattispecie in punto di fatto (con particolare riguardo alla perplessa condizione di detenzione da parte dell'Ente delle attrezzature installate nel compendio oggetto di selezione) comporta giusta ragione per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Salvatore Gatto Costantino	**Pietro Morabito**

IL SEGRETARIO