

Pubblicato il 18/10/2022

N. 00294/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00216/2022 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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 216 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Consorzio Solidarietà Sociale Soc. Coop. Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Michiara, Barbara Mazzullo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Michiara in Parma, borgo Antini 3;

contro

Comune di Parma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Laura Maria Dilda, Francesca Priori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Accento Società Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Ventura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento:

- dell'aggiudicazione alla controinteressata Accento Società Cooperativa Sociale della Procedura negoziata, senza bando, *ex art.* 63 del D.lgs. 50/2016 e dell'art. 1, comma 2, lett. b), della Legge n. 120/2020 per l'affidamento delle attività connesse alla gestione ed allo sviluppo del Progetto "*A casa con sostegno*" per la durata di due anni con possibilità di rinnovo per ulteriori due anni e proroga semestrale. Codice Unico Intervento S00162210348202100061. CIG: 9017744DC0;
- della Determinazione Dirigenziale n. 952 del 21 aprile 2022 del Comune di Parma, Settore Sociale avente ad oggetto l'aggiudicazione della procedura negoziata in questione alla controinteressata Accento;
- dell'avviso di aggiudicazione del Comune di Parma, Settore Sociale, comunicato via pec e pubblicato in data 22 aprile 2022;
- della mancata esclusione della controinteressata Accento dalla procedura di gara per cui è causa;
- nei limiti di interesse della ricorrente, dei verbali di gara, in particolare e tra gli altri dei verbali nn. 1 del 22 febbraio 2022, 2 del 3 marzo 2022, 3 del 24 marzo 2022, 4 del 28 marzo 2022 e 5 del 29 marzo 2022;
- della verifica dell'offerta economica presentata da Accento e/o del rispetto dei minimi salariali retributivi, condotta dal R.U.P., allo stato non conosciuta, citata nella delibera di aggiudicazione n. 952 del 21 aprile 2022, e quindi di tutti i relativi atti tra i quali la richiesta di chiarimenti all'aggiudicatario, il verbale relativo alla verifica di idoneità e congruità del costo della manodopera e del personale da impiegare per lo svolgimento del servizio indicato da Accento ed altro;
- in subordine, per quanto occorrer possa, oltre a tutto quanto sopra indicato, della *lex specialis* e quindi, in particolare e tra l'altro, della lettera di invito, del progetto di gara comprensivo di relazione tecnico-illustrativa, del capitolato speciale descrittivo e prestazionale, del quadro economico, della Determinazione dirigenziale n. 3139 del 17/12/2021 di indizione della

procedura negoziata e di tutti gli atti, non conosciuti, con i quali è stata decisa la formulazione della gara in questione, il tutto nei limiti di interesse del ricorrente come di seguito esposto;

- di ogni provvedimento presupposto, successivo, connesso e collegato, anche al momento non conosciuto, nei limiti di interesse del ricorrente;

e per sentir accogliere le seguenti domande

- dichiarare l'esclusione della controinteressata dalla procedura indetta dal Comune di Parma per l'affidamento delle attività connesse alla gestione ed allo sviluppo del Progetto "A casa con sostegno" per la durata di due anni con possibilità di rinnovo per ulteriori due anni e proroga semestrale. Codice Unico Intervento S00162210348202100061. CIG: 9017744DC0;

- dichiarare, in ogni caso, l'aggiudicazione della procedura in questione in favore del ricorrente Consorzio Solidarietà Sociale (di seguito "Consorzio");

- dichiarare nullo e/o inefficace il contratto stipulato medio tempore ai sensi dell'art. 124, comma 1, c.p.a. e per l'effetto costituire il rapporto contrattuale con il ricorrente o, in subordine, dichiarare l'obbligo di costituire il rapporto contrattuale con il ricorrente che si dichiara sin da ora disposto al subentro ai sensi dell'art. 124 c.p.a.;

- risarcire al ricorrente tutti i danni derivanti dall'illegittima mancata esclusione della controinteressata e comunque dall'aggiudicazione dell'appalto in favore di Accento, in forma specifica o, in subordine, per equivalente, in quest'ultimo caso da quantificarsi in corso di causa anche in via equitativa, e così risarcire alla ricorrente una somma pari al 10% dell'importo del servizio oggetto di gara, oltre interessi e rivalutazione, o la maggiore o minore somma che risulterà in corso di causa anche a seguito di un'eventuale istruttoria;

- in subordine, annullare la *lex specialis* e la gara e condannare l'Amministrazione resistente a risarcire alla ricorrente i danni da perdita di possibilità da liquidarsi in via equitativa;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti, depositati da Consorzio Solidarietà Sociale Soc. Coop. Sociale il 27 giugno 2022:

- per l'annullamento degli atti già impugnati con il ricorso introduttivo, e, in particolare, del verbale di valutazione del RUP del 14 aprile 2022 con il quale è stato dichiarato “idoneo e congruo il costo della manodopera e del personale da impiegare per lo svolgimento del servizio”, e delle richieste di chiarimenti formulate dalla stazione appaltante il 01/04/2022 e il 08/04/2022, ai giustificativi di Accento;

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Accento società cooperativa sociale il 27 giugno 2022:

per l'annullamento, in via incidentale:

- della singola lettera di invito ad offrire inviata a Consorzio Solidarietà Sociale, in uno agli atti antecedenti di selezione di Consorzio Solidarietà Sociale tra i soggetti da invitare alla procedura negoziata;

- del provvedimento di ammissione di Consorzio Solidarietà Sociale alla gara;

- dei verbali di gara nella parte in cui riguardano Consorzio Solidarietà Sociale, in uno con la posizione di secondo classificato alla procedura di Consorzio Solidarietà Sociale;

nonché con richiesta di inefficacia del contratto, ove venisse stipulato, nelle more del giudizio, tra il Comune e il Consorzio Solidarietà Sociale, con richiesta e piena disponibilità di Accento al subentro nell'esecuzione, ove del caso, e/o alla prosecuzione dell'esecuzione ora in itinere.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti, depositati da Accento Società Cooperativa Sociale il 1° luglio 2022:

- della singola lettera di invito ad offrire inviata a Consorzio Solidarietà Sociale, in uno agli atti antecedenti di selezione di Consorzio Solidarietà Sociale tra i soggetti da invitare alla procedura negoziata;

- del provvedimento di ammissione di Consorzio Solidarietà Sociale alla gara;

- dei verbali di gara nella parte in cui riguardano Consorzio Solidarietà Sociale, in uno con la posizione di secondo classificato alla procedura di Consorzio Solidarietà Sociale.

nonché con richiesta di inefficacia del contratto, ove venisse stipulato, nelle more del giudizio, tra il Comune e il Consorzio Solidarietà Sociale, con richiesta e piena disponibilità di Accento al subentro nell'esecuzione, ove del caso, e/o alla prosecuzione dell'esecuzione ora in itinere.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Parma e di Accento Società Cooperativa Sociale;

Visto il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Accento Società Cooperativa Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2022 il dott. Massimo Baraldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Dal 2011 al 2017 la gestione e lo sviluppo del progetto *“A casa con sostegno”* sono stati oggetto di Convenzioni annuali stipulate, ai sensi della Legge Regionale n. 2/2003, tra il Comune di Parma, odierno resistente, ed il Consorzio Solidarietà Sociale, odierno ricorrente, e Le Mani Parlanti (consorziata della ricorrente).

Dal 2018 al 2021 il servizio è stato assegnato ai sensi del Codice degli Appalti per il tramite di affidamenti diretti annuali sempre agli stessi soggetti, privilegiando la salvaguardia della continuità degli interventi.

Successivamente il Comune di Parma, al fine di ottemperare ai principi in materia di affidamenti di servizi con particolare riguardo al principio di rotazione e tenuto conto dell'intenzione di affidare il servizio per più annualità (aumentando il valore complessivo dell'appalto), decideva di ricorrere alla procedura negoziata, *ex art.* 63 del D.lgs. n. 50/2016 e art. 1, comma 2, lett. b), della legge n. 120/2020.

In particolare, il Comune di Parma decideva di procedere a mezzo richiesta di offerta (RDO) sul Mercato Elettronico della Regione Emilia-Romagna (MERER) aperta a tutti gli operatori abilitati al *“CPV 85312000-9 – Servizi di assistenza sociale senza alloggio”*.

Conseguentemente, con determinazione dirigenziale n. 3139 del 17 dicembre 2021 veniva indetta una procedura negoziata, senza bando, *ex art.* 63 del D.lgs. n. 50/2016 e art. 1, comma 2, lett. b), della Legge n. 120/2020, a mezzo richiesta di offerta (RDO) sul Mercato Elettronico della Regione Emilia-Romagna (MERER), per l'affidamento delle attività connesse alla gestione ed allo sviluppo del Progetto *“A casa con sostegno”* per la durata di due anni con possibilità di rinnovo per ulteriori due anni e proroga semestrale.

Venivano, altresì, approvati gli atti di gara e veniva individuata, come metodologia comparativa, l'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, così come previsto dall'art. 95, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016.

Alla scadenza del termine per le offerte, fissata per il giorno 28 gennaio 2022 alle ore 12:00, pervenivano tramite Piattaforma SATER n. 2 offerte da parte, rispettivamente, del Consorzio Solidarietà Sociale società cooperativa sociale e di Accento Società Cooperativa Sociale, odierna controinteressata.

In data 22 febbraio 2022 si svolgeva la seduta pubblica virtuale di gara, finalizzata all'apertura e alla verifica della documentazione amministrativa presentata dai concorrenti.

Con provvedimento prot. gen. 34164 del 23 febbraio 2022, il RUP disponeva l'ammissione dei concorrenti.

Con determinazione dirigenziale DD/2022-349 del 23 febbraio 2022 veniva nominata la Commissione Giudicatrice preposta alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche.

Le sedute della Commissione si svolgevano in data 3 marzo 2022, 24 marzo 2022, 28 marzo 2022 e 29 marzo 2022.

La Commissione Giudicatrice formulava la proposta di aggiudicazione in favore di Accento Società Cooperativa Sociale, che aveva presentato un'offerta economica del valore di € 98.635,97, applicando un ribasso percentuale del 3,07 % sul prezzo a base d'asta (IVA di legge esclusa), a differenza della ricorrente che applicava un ribasso percentuale dell'1%.

In particolare, l'offerta dell'odierna ricorrente risultava la migliore dal punto di vista tecnico, conseguendo un punteggio pari a punti 66 (rispetto ai 58 punti della controinteressata) mentre conseguiva un punteggio nettamente inferiore relativamente all'offerta economica (11,41 punti rispetto ai 20 della controinteressata) risultando, pertanto, seconda rispetto all'offerta di Accento per soli 0,59 punti.

Il RUP, come da art.14 della lettera invito, provvedeva, prima dell'aggiudicazione, alla verifica di quanto previsto dall'art. 97, comma 5, lett. d) del Codice degli Appalti, in merito al rispetto dei minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16, inviando richiesta di chiarimenti all'aggiudicatario designato, che riscontrava le richieste dell'Ente.

Il RUP, valutati positivamente i chiarimenti forniti da Accento, con Determinazione Dirigenziale n. 952/2022 procedeva all'approvazione dei verbali di gara contenenti l'esito della procedura in questione, nonché all'approvazione della proposta di aggiudicazione formulata dalla Commissione giudicatrice.

Veniva, altresì, disposta l'aggiudicazione, nelle more dei controlli di legge, del servizio a favore di Accento Società Cooperativa Sociale.

In data 9 maggio 2022, come previsto dalla Determina di aggiudicazione n. 952 del 21 aprile 2022, veniva attivato il servizio in via d'urgenza, *ex art.32*, comma 8, del D.lgs. n. 50/2016 in quanto il Comune di Parma riteneva che la mancata esecuzione immediata delle prestazioni dedotte nella gara avrebbe determinato un grave danno all'interesse pubblico trattandosi di prestazioni rivolte a persone con disabilità con problemi di autonomia.

Il Consorzio Solidarietà Sociale presentava varie richieste di accesso agli atti e, una volta in possesso dei predetti, proponeva il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato in data 1° giugno 2022, con cui chiedeva l'annullamento degli atti di cui in epigrafe, nonché l'aggiudicazione della procedura di gara di che trattasi, deducendo i seguenti motivi:

1) Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* / Eccesso di potere per falso supposto di fatto ed illogicità / Sviamento / Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) / Carenza di istruttoria e difetto di motivazione;

2) Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 D.Lgs. 50/2016 / Sviamento / Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) / Carenza di istruttoria e difetto di motivazione;

3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, comma 14 bis, D.Lgs. 50/2016 / Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Sviamento / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Carenza di istruttoria;

4) Violazione e/o falsa applicazione del D.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), della L.R. Emilia-Romagna n. 12/2014 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale), della D.G.R. Emilia-Romagna n. 1851/1997 e della D.G.R. Emilia-Romagna n. 969/2016 (Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale), della Legge n. 328/2000 / Sviamento / Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95 D.Lgs. 50/2016/ Carenza assoluta di motivazione;

5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95 D.Lgs. 50/2016 sotto diverso profilo / Sviamento / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento

della P.A.) / Difetto di motivazione / Eccesso di potere per falso supposto di fatto e per illogicità.

Col predetto ricorso, inoltre, parte ricorrente chiedeva la condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata esclusione della controinteressata e dall'aggiudicazione dell'appalto alla medesima.

Si è costituita in giudizio, in data 10 giugno 2022, la società Accento Società Cooperativa Sociale, chiedendo la reiezione del ricorso.

Si è costituito in giudizio, in data 13 giugno 2022, il Comune di Parma, chiedendo anch'esso la reiezione del ricorso.

In data 27 giugno 2022, parte ricorrente, all'esito dell'accesso documentale svolto, ha depositato motivi aggiunti al ricorso, deducendo i seguenti motivi:

6) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, comma 10, D.Lgs. 50/2016 / Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis*, in particolare dell'art. 13.3. / Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Carenza di istruttoria / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Violazione art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) e art.97 del D.Lgs 50/2016;

7) Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* / Eccesso di potere per falso supposto di fatto ed illogicità / Sviamento / Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) / Carenza di istruttoria e difetto di motivazione;

8) Eccesso di potere per falso supposto di fatto / Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 D.Lgs. 50/2016 / Sviamento / Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* / Violazione dei principi vigenti in materia di gare pubbliche / Violazione dell'art. 97 Costituzione (buon andamento della P.A.) / Carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

In data 27 giugno 2022, la controinteressata Accento ha depositato ricorso incidentale, chiedendo l'esclusione della ricorrente nonché l'annullamento, nei limiti dell'interesse, degli atti in epigrafe indicati deducendo i seguenti motivi:

- 1) Violazione dell'artt. 36, 63, 83 del D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. violazione art. 97 Costituzione eccesso di potere per difetto di istruttoria, assenza di motivazione, sviamento di potere, violazione della *par condicio competitorum*, discriminazione, violazione del principio di parità di trattamento;
- 2) Violazione dell'art. 97 del D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. Violazione art. 97 Costituzione;
- 3) Violazione dell'art. 95, comma 14-bis, del D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii.

In data 1° luglio 2022, la controinteressata ha depositato motivi aggiunti al proprio ricorso incidentale, deducendo i seguenti motivi:

- 4) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, comma 10 e 97 del D.lgs. 50/2016, violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara, carenza di istruttoria, violazione art. 97 Costituzione, eccesso di potere per falso presupposto di fatto, sviamento di potere, difetto di motivazione;
- 5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95, comma 10, e 97 del D.lgs. 50/2016;
- 6) Violazione e/o falsa applicazione della *lex specialis* di gara, eccesso di potere per falso presupposto di fatto, sviamento di potere, violazione art. 97 Costituzione, carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

Le parti hanno poi depositato articolate memorie e, infine, all'udienza pubblica del 5 ottobre 2022, su istanza di parte e dopo articolata discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - Il ricorso introduttivo del presente giudizio, come integrato dai motivi aggiunti, è infondato nel merito e va respinto mentre il ricorso incidentale, come integrato dai motivi aggiunti, è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che dalla decisione dello stesso non potrebbe derivare alcuna utilità per la società controinteressata.

2.1. - Col primo motivo del ricorso principale, parte ricorrente formula censure avverso l'offerta tecnica di Accento, sostenendo che *“l'offerta tecnica altrui è inammissibile poiché, in generale, fuori tema e comunque non conforme all'oggetto*

del servizio oggetto di selezione. In ogni caso, è inammissibile anche nelle sue specifiche articolazioni, con riferimento a buona parte delle voci componenti l'offerta stessa"; in base a tale considerazioni parte ricorrente sostiene che la controinteressata "avrebbe dovuto quindi essere esclusa stante l'inammissibilità della sua offerta".

In subordine, la predetta parte ricorrente afferma che *"l'offerta tecnica avversaria avrebbe dovuto ottenere un punteggio pari a zero per le voci (inammissibili) sopra esaminate o, in estremo subordine, per tutte le ragioni esposte, comunque un punteggio inferiore rispetto a quello assegnato in gara", con conseguente aggiudicazione della gara alla ricorrente attesa la minima differenza di punteggio esistente fra le due offerte.*

2.2. - Il motivo è infondato.

2.2.1.1. - Con una prima censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta tecnica di Accento sarebbe "fuori tema" in quanto il progetto "A casa con sostegno" posto a base di gara sarebbe chiaro nell'individuare, quali destinatari, le famiglie con figli disabili mentre, nella ricostruzione di parte ricorrente, l'offerta di Accento sarebbe *"essenzialmente rivolta ai disabili e non già alle famiglie (genitori e figli non disabili) con figli disabili"*.

2.2.1.2. - La censura è infondata.

Il Collegio osserva, in via generale con argomentazioni valide per tutte le censure formulate col primo motivo di ricorso, che costituisce approdo ben noto quello per cui il sindacato del Giudice Amministrativo sull'operato della P.A. in sede di gara può essere svolto nei limiti della palese illogicità del giudizio o abnormità dello stesso, non potendosi certo il Giudice sostituirsi all'Amministrazione nell'espletamento del relativo giudizio tecnico, come affermato da condivisibile giurisprudenza, menzionata da parte resistente, secondo cui *"Il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio della propria attività valutativa da parte della Commissione giudicatrice di gara non può sostituirsi a quello della pubblica amministrazione, in quanto la valutazione delle offerte nonché l'attribuzione dei punteggi da parte della Commissione giudicatrice rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta a tale organo. Le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un*

sindacato sostitutivo, al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'art. 134 c.p.a., fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica. Per sconfessare il giudizio della Commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto” (T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 23/02/2022, n. 452).

Ciò premesso in linea generale, il Collegio osserva che, come dedotto dal Comune di Parma e dalla controinteressata ed evincibile dalla lettura dell'offerta di quest'ultima, il progetto tecnico di Accento è rivolto anche alle famiglie dei disabili e non solo a quest'ultimi, come si evince dal punto 2 della predetta offerta concernente il *“Sostegno psico-pedagogico alle famiglie”*, in cui viene dato atto del fatto che l'organizzazione del servizio proposta permetterà *“ampia accoglienza e partecipazione delle famiglie, anche in concomitanza, che potranno essere seguite in modo personalizzato e continuo per tutta la durata del progetto”*, così dimostrando che il progetto proposto si rivolge alle famiglie dei disabili.

Sul tale punto il Comune di Parma richiama, nella propria memoria difensiva, ampia parte dell'offerta tecnica di Accento da cui si evince che la stessa, in più parti, dà atto della circostanza che il servizio offerto si rivolge alle famiglie dei disabili con l'espletamento di varie attività e che lo stesso, fra l'altro, prevede un *“parent training”* atto a rendere consapevoli i genitori delle difficoltà di tipo pratico gestionale e psicologico legate alla situazione in cui gli stessi si trovano, ossia un servizio chiaramente rivolto alle famiglie come richiesto dalla documentazione di gara.

Inoltre, sul punto, risultano persuasive le argomentazioni della controinteressata secondo cui le censure svolte da parte ricorrente relativamente alla valutazione del progetto tecnico di Accento affermano il completo travisamento di tale offerta rispetto a quanto richiesto dalla gara e, dunque, presuppongono un operato della Commissione del tutto inadeguato, in quanto la stessa non si sarebbe resa conto della palese discordanza dell'offerta tecnica presentata da Accento rispetto a quanto richiesto dalla gara di che trattasi.

Ciò premesso, il Collegio rileva che, come evidenziato dalla difesa di Accento, *“il ricorrente non impugna la nomina della Commissione. I Commissari sono tutti soggetti di capacità ed esperienza e, quindi, pienamente in grado di giudicare; a dimostrazione vi sono i curricula. ...presidente di Commissione, è il Dirigente del Settore Sociale del Comune di Parma, con previa esperienza sempre nel sociale, nel Comune di Piacenza, e già componente del comitato tecnico scientifico di supporto alla Cabina di regia della Regione Emilia-Romagna per le politiche sanitarie e sociali;è il responsabile dei Servizi sociali del Comune di Parma, con preve esperienze operative di assistente sociale, educatore,....opera nei Servizi sociali del Comune di Parma, area fragilità, immigrazione ed inclusione sociale. Ebbene, tre persone di tale professionalità e competenza nel settore, a giudizio del ricorrente, avrebbero errato nel proprio giudizio, non accorgendosi che l'offerta tecnica di Accento era per sette noni totalmente inconferente rispetto all'oggetto del Servizio e quindi, a giudizio del ricorrente, inammissibile.”*.

Dalla sopra riportata considerazione emerge, dunque, che la prima censura di parte ricorrente è del tutto infondata, in quanto l'offerta di Accento risulta conferente rispetto al servizio richiesto in base ad un giudizio logico espresso da commissari di gara aventi una particolare esperienza nel settore dei servizi sociali.

2.2.2.1. - Con una seconda censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 1 della lettera di invito relativamente agli *“Strumenti e dispositivi a supporto del coordinamento e dello sviluppo del progetto”*.

In particolare, secondo parte ricorrente *“Nulla è descritto, infatti, in relazione ai dispositivi, intesi come modalità di tenuta progettuale a supporto del coordinamento. Manca cioè l'illustrazione del sistema organizzativo nel quale gli strumenti devono necessariamente essere inseriti.”* e tale mancanza avrebbe dovuto comportare l'esclusione dell'offerta di Accento o, in subordine, un punteggio pari a 0 o, in via di estremo subordine, a 0,4 e non a 0,6 come invece deciso dalla Commissione di gara.

2.2.2.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva che, fermo quanto già sopra affermato sui limiti del sindacato del Giudice Amministrativo rispetto all'operato della Commissione di gara, del tutto logico e congruo sul punto, risultano condivisibili le argomentazioni del Comune di Parma secondo cui *“l'argomento è ampiamente trattato al punto 1.b dell'offerta tecnica di Accento in cui vengono illustrati gli strumenti e i dispositivi che si intendono utilizzare (solo a titolo esemplificativo: Piano di lavoro, Scheda di progettazione, incontri di verifica, report finale) oltre alle modalità di controllo interno della qualità dell'attività svolta orientato a diversi ambiti: gestione e organizzazione de servizio, utenza, risorse umane impiegate, lavoro di rete.”* e, inoltre, per quanto concerne il punteggio attribuito, *“ci si limita a richiamare quanto dichiarato dalla Commissione stessa: “Aspetti positivi e descritti in modo chiaro, solo in parte coerenti con la reale organizzazione del servizio e parzialmente rispondenti alla realtà territoriale e all'interesse dell'Amministrazione comunale”. Tale giudizio è coerente con quanto previsto nella scala di valutazione adottata e riportata al punto 12.1 della Lettera di invito della procedura, dove per discreto si intende: “Aspetti positivi evidenti ma inferiori a soluzioni buone. Contenuti discreti, descritti in modo chiaro e articolato e/o quantitativamente/qualitativamente moderatamente consistenti, in alcune parti rispondenti rispetto alle prescrizioni del Progetto di gara e ai criteri specificati, connotati da concretezza e realizzabilità, in parte coerenti e aderenti alla realtà territoriale, di interesse e utilità per l'Amministrazione Comunale”.”.*

2.2.3.1. - Con una terza censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 1.c., concernente le *“Modalità di raccordo con il Servizio Sociale territoriale del Comune di Parma e con le realtà del territorio (Asl, scuole, terzo settore, ..)”*.

In particolare, secondo parte ricorrente mancherebbe il raccordo con il Servizio Sociale Territoriale del Comune di Parma e con le realtà del territorio (Asl, scuole, terzo settore); specificamente, gli interlocutori *“vengono solo “evocati” nel progetto altrui ma non vi è alcun approfondimento circa le finalità, le modalità e quant'altro del raccordo”* e *“non emerge peraltro nessun riferimento al sostegno alla*

nascita (azione richiesta espressamente dal progetto di gara, cfr. pag. 1 della relazione illustrativa) in raccordo proprio con l'Azienda ospedaliera”.

Inoltre parte ricorrente afferma che i soggetti privati coinvolti nell'offerta di Accento “non sono mai state contattate” e, oltretutto, “Forum e Solidarietà non esiste più da svariati anni, essendo invece (casomai) presenti nel territorio di Parma il CSV Emilia (Centro di Servizio per il Volontariato) ed il Forum del terzo settore.”.

Sulla base di tali considerazioni, pertanto, parte ricorrente afferma che “le mere dichiarazioni di volontà non hanno alcun tipo di valore quando, come nel caso di specie, debbano essere coinvolti soggetti terzi che non abbiano previamente espresso alcun tipo di volontà in tal senso (soggetti che non potrebbero comunque, in futuro, essere obbligati a collaborare con Accento)” e, conseguentemente, all'offerta di Accento andava assegnato il punteggio “pari a zero o comunque un punteggio assai inferiore rispetto a quello ottenuto (discreto, coefficiente 0,6, punti 6).”.

2.2.3.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva che anche su tale punto il giudizio della Commissione di gara non è palesemente illogico e, inoltre, risultano convincenti le osservazioni del Comune di Parma secondo cui “non corrisponde al vero l'affermazione secondo cui nell'offerta tecnica di Accento non ci sia alcun riferimento al raccordo con alcuni importanti istituzioni del territorio. Invero, oltre alla committenza, vengono richiamati esplicitamente i Servizi Socio-sanitari (Poli territoriali) che di fatto corrispondono ai Servizi Sociali territoriali, l'azienda Ospedaliera di Parma, l'ASL ed in particolare il Dipartimento di Neuropsichiatria infantile.” e, inoltre, “Quanto all'errore nell'indicazione della denominazione “Forum Solidarietà” si osserva che tale realtà ha recentemente cambiato ragione sociale in “CSV Emilia”, ma è altrettanto vero che per gli addetti ai lavori, considerata la più che ventennale storia di Forum Solidarietà, il Centro di Servizi per il volontariato di Parma continua ad essere nominato come in passato”.

Infine, su tale punto, il Comune di Parma e la controinteressata hanno correttamente posto in evidenza la circostanza che la documentazione di gara, relativamente alla collaborazione del concorrente con le altre realtà presenti sul territorio, non richiedeva una conferma da parte delle realtà terze evocate

e, pertanto, *“a nulla rileva il richiamo fatto dal ricorrente a precedenti arresti di Codesto Ecc.mo Tribunale (Sentenza n. 216/2020); Accento qui si mette a disposizione per raccordarsi con terzi e non promette prestazione degli stessi o attività svolte da enti o associazioni terze. Detti terzi faranno ciò che è di loro competenza, Accento si è solo impegnata a raccordarsi in sinergia con loro, nulla più. E, infatti, in Offerta si prevede che detto raccordo avvenga dopo l’aggiudicazione, non portando ora in offerta nessun impegno degli stessi. L’Offerta impegna, quindi, Accento a raccordarsi, e non crea impegno i terzi nei confronti del Comune.”*.

2.2.4.1. - Con una quarta censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l’offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 1.d., concernente *“Elementi di sviluppo e miglioramento del progetto”*.

In particolare, parte ricorrente, raffrontando i propri miglioramenti con quanto proposto da Accento, sostiene che *“a fronte della evidente differenza tra le due offerte migliorative, davvero non si comprende come la commissione abbia potuto formulare il medesimo giudizio (“gli elementi di sviluppo e miglioramento del progetto proposti evidenziano aspetti positivi di discreto interesse”), attribuendo lo stesso coefficiente (pari a 0,6) e i medesimi punti (6).”*.

2.2.4.2. - La censura è infondata.

Il Collegio osserva che parte ricorrente svolge un sindacato sul merito tecnico raffrontando le due offerte sul punto e ritenendo che la propria fosse nettamente migliore ma tale affermazione costituisce, con tutta evidenza, un sindacato sulle valutazioni discrezionali della commissione di gara senza che siano state evidenziate macroscopiche illogicità e, pertanto, la censura risulta del tutto infondata, anche in considerazione di quanto rappresentato sul punto dal Comune di Parma secondo cui *“le 30 ore annue aggiuntive proposte da Accento a titolo migliorativo per promuovere iniziative di ulteriore scambio con altri progetti avviati sul territorio di sostegno familiare all’interno di “Una rete a sostegno della genitorialità”, rappresentano per l’Amministrazione una proposta concreta ed interessante che, insieme agli interventi comunicativi, nella valutazione possono a ben ragione essere equiparati agli elementi proposti nell’offerta tecnica della ricorrente. Tali elementi denotano*

inoltre una buona conoscenza dei Piani di Zona, ossia degli strumenti di Programmazione distrettuale Socio Sanitaria, conoscenza fondamentale per l'efficacia del lavoro sociale”.

2.2.5.1. - Con una quinta censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 2.a., concernente *“Esperienza e competenza delle figure individuate per il sostegno psicopedagogico delle famiglie”.*

In particolare, parte ricorrente ha sostenuto che *“Accento ha presentato i curricula di tre professionisti, analisti del comportamento, mettendo molto in evidenza questo tipo di competenza/esperienza su profili di funzionamento afferente allo spettro autistico e ai problemi comportamentali”* ma il progetto a base di gara concerne il sostegno psicopedagogico delle famiglie e, dunque, *“L'offerta altrui, o quanto meno la parte di offerta relativa al punto in esame, è pertanto fuori tema, quindi inammissibile; la stessa avrebbe pertanto dovuto essere espunta, senza attribuzione di punteggio alcuno o comunque avrebbe dovuto ottenere un punteggio inferiore”.*

2.2.5.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva che parte ricorrente svolge ancora una volta un sindacato sul merito tecnico della valutazione della commissione di gara che, sul punto, per quanto già rilevato, non risulta manifestamente illogica né viziata da travisamento di fatto e, pertanto, la stessa sfugge alla censura dedotta da parte ricorrente in quanto, appunto, frutto di una valutazione tecnica non abnorme o arbitraria.

2.2.6.1. - Con una sesta censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 2.b., concernente *“Numero di genitori che si prevede di seguire e con quali modalità”.*

In particolare, parte ricorrente ha sostenuto che *“Controparte ha cioè offerto il numero minimo delle famiglie previsto dal bando, senza esplicitare in alcun modo le modalità, l'approccio e la metodologia prescelti, l'intensità dell'intervento. Nulla si dice, peraltro, con riferimento agli incontri di gruppo espressamente previsti dal progetto di gara del Comune. Manca pertanto quanto richiesto dal progetto di gara per la voce in esame.*

L'inammissibilità dell'offerta altrui è, ancora una volta, evidente, con tutte le conseguenze del caso (punteggio pari a zero per la voce in esame).".

2.2.6.2. - La censura è infondata.

Il Collegio osserva che anche per tale elemento parte ricorrente svolge una critica alla valutazione tecnica della commissione, sostituendosi alla stessa che si è espressa sul punto con giudizio non affetto da palese illogicità, anche in considerazione del fatto che, come dedotto dalla controinteressata, *"Informazioni riguardanti l'approccio e la metodologia prescelti, l'intensità dell'intervento e il riferimento agli incontri di gruppo espressamente previsti dal Progetto di gara del Comune (elementi che secondo controparte sono del tutto assenti), sono dettagliati nel successivo punto dell'Offerta tecnica 2.c)".*

2.2.7.1. - Con una settima censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 2.c., concernente *"Approccio tecnico ed elementi di attenzione specifica rispetto a genitori di famiglie multiproblematiche"*.

In particolare, parte ricorrente ha sostenuto che *"Il tema della multiproblematicità, tuttavia, nell'offerta Accento viene trattato solamente nel primo capoverso in maniera generica e senza alcun riferimento alla plurima realtà (famiglie in povertà culturale, alto numero di famiglie straniere con diversità culturali che impattano molto sulla rappresentazione di disabilità e di cura...). A seguire, nella sua offerta, Accento propone un approccio che mal si adatta a famiglie/persona di diversa cultura e origine e non fa mai cenno all'adattamento delle tecniche di sostegno alle situazioni multiproblematiche"*.

2.2.7.2. - La censura è infondata.

Il Collegio osserva che, ancora una volta, parte ricorrente svolge una critica alla valutazione tecnica della commissione, sostituendosi alla stessa che si è espressa sul punto con giudizio non affetto da palese illogicità e, pertanto, esulante dal sindacato di questo Giudice Amministrativo. Se anche non si sia diffusa in una particolareggiata trattazione dei vari aspetti *in parte qua* rilevanti, era sufficiente che l'offerta recasse elementi idonei a ricavarne

complessivamente la capacità di soddisfare in modo adeguato le esigenze sottese all'appalto.

2.2.8.1. - Con una ottava censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento era carente relativamente a quanto previsto dal punto 3.a., concernente *“Elementi oggetto della supervisione e modalità di realizzazione”*.

In particolare, secondo parte ricorrente, contrariamente a quanto previsto dagli articoli 5 e 6 del capitolato, *“la proposta di Accento non ricomprende la figura del supervisore di progetto prevista dal Progetto di Gara”* e, dunque, *“L'offerta è inammissibile anche sotto questo profilo, con tutte le conseguenze già evidenziate per le altre voci dell'offerta”*.

2.2.8.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva che non sussiste la dedotta mancanza nel progetto di Accento, atteso che, come evidenziato dal Comune di Parma, *“la figura del supervisore risulta chiaramente individuata (punto 2.a dell'offerta tecnica in cui si legge “Per rispondere in modo competente e adeguato alle varie sfaccettature del progetto Accento individua due modalità di supervisione dell'equipe di lavoro: una di tipo pedagogico, curata dal coordinatore individuato e una di tipo psicoeducativo portata avanti dalla Dott.ssa Elena Biancolini,...”).”*.

2.2.9.1. - Con una nona censura del primo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento è altresì inammissibile in quanto la stessa non fa menzione di sedi della società ove svolgere i percorsi individuali e gli incontri di gruppo, come richiesto dall'art. 5 del Capitolato, e, inoltre, la predetta offerta non prevede la realizzazione di iniziative di promozione del progetto.

2.2.9.2. - La censura è infondata.

Il Collegio osserva che, come condivisibilmente dedotto sul punto dall'Amministrazione resistente, le previsioni del Capitolato relative alla sede ed alle iniziative di promozione *“non erano oggetto di valutazione dell'offerta tecnica, ma obbligazioni dovute con l'accettazione delle condizioni previste negli atti di gara”* e,

inoltre, come affermato dalla controinteressata, la sede è già stata individuata vista la consegna anticipata del servizio.

3.1. - Col secondo motivo di ricorso, parte ricorrente formula censure avverso l'offerta economica di Accento, sostenendo che la stessa non copre i costi di quanto proposto nell'offerta tecnica.

3.1.1.1. - Con una prima censura, parte ricorrente sostiene che il costo della manodopera indicato da Accento, pari ad € 23.974,40, è sottostimato, atteso che lo stesso non potrebbe essere inferiore ad € 32.300,00 in quanto *“Accento ha offerto un'ora di servizio in più alla settimana in capo al coordinatore (17 ore settimanali e non 16) e in più il personale riassorbito da Accento ha maturato scatti di anzianità di cui tenere necessariamente conto (scatti peraltro indicati con precisione dalla Stazione appaltante alle pagg. 3 e 10 del progetto a base di gara). Il costo della manodopera ammonta quindi a euro 27.000,00”* e, inoltre, Accento ha previsto per il coordinatore la supervisione pedagogica, 60 ore ulteriori nel biennio quale miglioria per l'attività formativa e altre 60 ore sempre nel biennio quale miglioria per promuovere iniziative di ulteriore scambio nonché i costi della tecnostuttura messa a disposizione per il coordinamento e lo sviluppo del progetto.

3.1.1.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva, in via generale, che parte ricorrente deduce l'incongruità dell'offerta economica di Accento, peraltro molto simile nel *quantum* offerto a quella della medesima ricorrente, dopo aver dedotto, nel primo motivo di ricorso, le carenze dell'offerta tecnica di Accento e, come condivisibilmente dedotto sul punto dal Comune di Parma, *“Invero, la ricorrente, contraddicendosi rispetto al contenuto del primo motivo, cerca di dimostrare che l'offerta tecnica di Accento è talmente ben articolata da rendere incongrua l'offerta economica.”*

Analoga e condivisibile argomentazione è stata esplicitata dalla controinteressata, che ha posto in luce la circostanza secondo cui *“La differenza tra le due offerte ammonta ad euro 2.106,43 su due anni di attività. Si parla, per essere chiari, di una differenza di 87 euro al mese. Se, quindi, l'Offerta di Accento*

fosse anomala (ma così non è) si dovrebbe dire che altrettanto anomala è l'offerta di CSS", offerta che ha raggiunto un punteggio maggiore a livello tecnico, a dimostrazione della sua maggiore qualità.

Ciò premesso, il Collegio osserva che, per quanto attiene all'ora settimanale aggiuntiva del coordinatore, la stessa è stata inserita all'interno dei costi di gestione e delle migliorie, voce nella quale sono stati inseriti tutti i costi per le migliorie proposte da Accento, mentre i costi della tecnostruttura rientrano nei costi generali.

Inoltre, per quanto attiene la supervisione pedagogica, risultano persuasive le argomentazioni del Comune di Parma secondo cui *"Quanto all'attività di consulenza psicopedagogica, contrariamente a quanto ex adverso sostenuto, stante la natura intellettuale del servizio, viene meno l'obbligo di indicazione dei costi della manodopera (Cons di Stato 7094/2021) atteso che "in coerenza alla ratio dell'art. 95, comma 10, del codice dei contratti pubblici ciò che differenzia la natura intellettuale di un'attività è l'impossibilità di una sua standardizzazione e, dunque, l'impossibilità di calcolarne il costo orario" (C.d.S., Sez. V, n. 1291 del 2021; n. 4806 del 2020)".*

3.2.1.1. - Con una seconda censura del secondo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che, anche a prescindere dai costi per la manodopera, *"in considerazione di tutto quanto offerto nella relazione tecnica, l'offerta avversaria risulta comunque sottostimata"*, portando ad esempio, quali attività non valorizzate nella parte economica, fra l'altro, gli incontri di Parent training e le attività previste a livello di comunicazione, i costi per i devices messi a disposizione, i costi per la formazione; sulla base di tali considerazioni, pertanto, parte ricorrente sostiene che l'offerta di Accento è *"comunque anomala, sia nel suo complesso sia in relazione alle singole voci"* e che, dunque, *"è evidente il difetto di istruttoria"* in quanto l'Amministrazione *"ha omesso di verificare l'anomalia dell'offerta economica di Accento"* e, inoltre, *"ha comunque condotto un'istruttoria inadeguata / carente in relazione al costo del lavoro"*.

3.2.1.2. - La censura è infondata.

Il Collegio rileva che le varie attività risultano inserite nei costi e che le affermazioni di parte ricorrente costituiscono delle mere allegazioni atteso che i costi di promozione risultano inclusi nell'offerta così come gli altri costi asseritamente assenti in quanto, come rilevato dalla controinteressata, *“Nella costruzione dell’Offerta, Accento ha creato la propria organizzazione delle attività e i relativi costi in base ad una propria visione tecnico-gestionale, conforme a quanto stabilito dal Capitolato, formulando stime in base alla conoscenza di altri servizi analoghi e al proprio know-how aziendale”*.

Per quanto attiene, poi, alla dedotta anomalia dell'offerta ed alla sua mancata verifica, il Collegio rileva che, come dedotto dal Comune di Parma, *“nel caso di specie non sussistono gli elementi specifici tali da far ritenere l’offerta dell’aggiudicataria anomala - quattro/quinti del punteggio massimo previsto dal bando - come risulta dal verbale del 29/3/2022 in cui il Presidente da atto che “tutte le offerte superano le soglie di sbarramento”*.” e, inoltre il RUP ha condotto un’attenta verifica dei costi dell’offerta di Accento, chiedendo alla stessa chiarimenti con note del 1° aprile 2022 e dell’8 aprile 2022 e, dunque, espletando un’attenta disamina dei costi dell’offerta di Accento in base alla quale risulta insussistente il dedotto difetto di istruttoria.

4.1.- Col terzo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce l’illegittimità dell’aggiudicazione a favore di Accento in quanto la stessa ha offerto alcune migliorie nella propria offerta, segnatamente un monte ore annuo di 30 ore (60 ore per l’intera durata dell’appalto) per promuovere iniziative di ulteriore scambio con altri progetti avviati sul territorio di sostegno familiare all’interno di *“Una rete a sostegno della genitorialità”* e 15 ore annuali, in aggiunta alle 30 previste da capitolato nell’ambito della supervisione psico-educativa, ma, nella ricostruzione di parte ricorrente, *“Le migliorie sopra proposte, tuttavia, sono inammissibili e delle stesse non si sarebbe dovuto tenere conto nell’attribuzione del punteggio ad Accento. Ed infatti, come noto, ai sensi dell’art. 95, comma 14 bis, D.Lgs. 50/2016, “In caso di appalti aggiudicati con il criterio di cui al comma 3, le stazioni appaltanti non*

possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta"."

In particolare, parte ricorrente cita la pronuncia del TAR Umbria, n. 581/2018 che riguarderebbe caso analogo al presente.

4.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva che l'art. 95, comma 14-bis, del D. Lgs. n. 50/2016 si applica esclusivamente agli appalti di lavori e, dunque, risulta del tutto estraneo alla presente vicenda, come stabilito da condivisibile giurisprudenza secondo cui *"...per gli appalti di servizi, non sussiste la preclusione - scolpita, per i soli appalti di lavori, dall'art. 95, comma 14 bis d. lgs. n. 50/2016"* (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 383/2022).

Tale pronuncia segue precedenti pronunce, altrettanto convincenti, secondo cui *"deve innanzitutto escludersi che per il servizio in contestazione nel presente giudizio possa applicarsi il divieto previsto dall'art. 95, comma 14-bis, del codice dei contratti pubblici di attribuire punti «per l'offerta di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta», poiché – come riconosciuto dallo stesso Tribunale – esso è applicabile sulla base del suo tenore letterale ai soli contratti di appalto pubblico di lavori. Né la medesima disposizione è estensibile agli appalti pubblici di servizi in ragione della sua ratio, consistente nell'evitare che il progetto di opera predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice sia posto nel nulla da offerte che abbiano ad oggetto lavori ulteriori, non ne consente l'estensione agli appalti pubblici di servizi. I lavori si contraddistinguono infatti per la determinazione dell'opera (come definita dall'art. 3, comma 1, lett. pp), del codice dei contratti pubblici, secondo cui «il risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica»), da realizzare sulla base del progetto predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, mentre i servizi consistono in prestazioni di fare che possono avere contenuto svariato e in cui il carattere accessorio ed aggiuntivo di alcune di esse, secondo valutazioni di carattere ampiamente discrezionale, contribuiscono comunque a soddisfare gli interessi dell'amministrazione insieme alle prestazioni di carattere principale."* (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 8534/2019).

5.1. - Col quarto motivo di ricorso, parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'aggiudicazione a favore di Accento in quanto *“Tutto l'impianto della procedura di gara per cui è causa è illegittimo poiché “tarato” sul codice dei contratti pubblici e non sulla normativa di settore (servizi alla persona, terzo settore, leggi regionali su detti servizi, legge n. 328/2000 sull'assistenza...)”* e questo in quanto *“I servizi alla persona e/o del terzo settore dovrebbero essere affidati secondo quanto previsto dal Codice del Terzo Settore”*.

Inoltre, parte ricorrente sostiene altresì che *“La lex specialis avrebbe altresì dovuto tenere conto almeno di quanto previsto dalla L.R. Emilia-Romagna n. 12/2014 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale)”* e che, dunque, *“La lex specialis della procedura negoziata oggetto del presente procedimento, pertanto, avrebbe dovuto applicare i criteri sopra riportati (in primis quello inerente al radicamento territoriale...In sintesi: applicando quanto previsto dalle normative sopra elencate (si pensi al radicamento che Accento non ha, al fatto che nei sistemi in questione il prezzo non ha rilievo), il Consorzio ricorrente avrebbe vinto la selezione.”*.

5.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva che, nel presente caso, il Comune di Parma ha correttamente applicato il Codice degli Appalti piuttosto che la normativa in materia di Terzo settore, atteso che i servizi sociali rientrano, per espressa previsione di legge, nell'ambito del Codice degli Appalti, come già stabilito da questo Tribunale nella sentenza n. 173/2021 (confermata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2677/2022), in cui è stato affermato che *“Ai sensi dell'art. 95, comma 3, del Codice dei Contratti, “sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo: ... a) i contratti relativi ai servizi sociali”. Il servizio oggetto di affidamento rientra pertanto nell'ambito di applicazione della disciplina codicistica. La stessa fonte normativa invocata dalla Ricorrente, stabilisce che la “coprogrammazione” è “finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili” (comma 2), mentre la “coprogettazione” è*

“finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2” (comma 3). L’illustrato dato letterale, esclude l’obbligatorietà del ricorso all’invocata forma di affidamento prevista, invece, come eventuale. Detta conclusione è coerente con la posizione espressa dal Consiglio di Stato pronunciandosi circa l’applicabilità del normativa pro concorrenziale all’affidamento dei servizi sociali. In detta sede si affermava che “mentre le direttive del 2004 escludevano pressoché in toto i servizi sociali dal proprio ambito di applicazione, le direttive di nuova generazione del 2014 includono espressamente pure gli “appalti di servizi sociali”, in tal modo disvelando la sottesa mens legis tesa ad un approfondimento ed avanzamento progressivo dei principi del mercato anche in un settore, quale quello de quo, prima lasciato ai decisori nazionali. Si è pertanto passati dal regime di esclusione a quello di inclusione, con tutte le conseguenze del caso. Si deve, in proposito, evidenziare che il concetto europeo di “appalto” è sensibilmente più ampio di quello nazionale ed inerisce a tutti i “contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi” (cfr. Codice dei contratti pubblici, art. 3, lett. ii)]. Di regola, dunque, l’affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale, deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta una modalità di affidamento di un servizio (in termini euro-unitari, un “appalto”) che rientra nel perimetro applicativo dell’attuale diritto euro-unitario” (Cons. Stato, Ad. G.le, n. 2052/2018).”.

Del resto, sul punto, risultano condivisibili le argomentazioni svolte dal Comune di Parma secondo cui *“Anche ANAC nello schema di Linee guida – a carattere non vincolante – recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali, dichiara nelle premesse che “Le Linee guida seguono l’impostazione offerta dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 20/8/2018 secondo cui «Salve le disposte eccezioni (procedure di accreditamento c.d. libero e le procedure di co-progettazione e partenariato finalizzate a rapporti puramente gratuiti), le procedure previste dal codice del terzo settore e, in generale, dalla normativa ancora in vigore in subiecta materia, configurano, in ottica europea, appalti di servizi sociali e, pertanto, sono sottoposte anche alla disciplina del codice*

dei contratti pubblici, che si affianca, integrandola, a quella apprestata dal codice del terzo settore”. In sostanza, non esiste alcun obbligo per la pubblica amministrazione di applicare il Codice del Terzo Settore anzi la giurisprudenza ha recentemente ribadito “che l’affidamento dei servizi sociali deve rispettare la normativa pro-concorrenziale di origine europea, tranne che per i casi in cui l’ente affidatario svolga il servizio a titolo interamente gratuito” (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 6232/2021).”.

Per quanto attiene, poi, all’invocato criterio del radicamento territoriale, il Collegio osserva che nel presente caso si è in presenza di due soggetti che hanno la sede legale in due comuni capoluogo confinanti (Parma e Reggio Emilia) e, inoltre, tale criterio non può certo condurre ad una discriminazione fra soggetti aventi diverse sedi legali, come stabilito da condivisibile giurisprudenza, citata da parte resistente, secondo cui *“L’attribuzione indiscriminata di un punteggio aggiuntivo in favore degli operatori presenti sul territorio della Regione è foriera di un ingiustificato pregiudizio a danno di quelle imprese che non possano vantare un siffatto radicamento... La dimensione ‘regionale’ del criterio di collegamento al territorio degli operatori economici partecipanti è irragionevole laddove non consente di comprendere come la presenza ‘radicata’ di un’impresa in una qualsiasi area del vastissimo territorio regionale possa meglio ‘illuminare’ la qualità dell’offerta”* (considerazioni così ricavabili, in modo sintetico, dalla sentenza TAR Reggio Calabria, sez. I, 30/11/2021, n. 901).

6.1. - Col quarto motivo bis di ricorso, parte ricorrente deduce l’illegittimità dell’aggiudicazione a favore di Accento in quanto *“trattandosi di servizi delicati che afferiscono alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti, la legge di gara avrebbe dovuto, nella denegata ipotesi in cui si volesse ritenere corretta l’applicazione del Codice dei contratti pubblici, prevedere il sistema del costo fisso conformemente a quanto previsto dall’art. 95, comma 7”*.

6.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva che tale censura, rivolta avverso la legge di gara, risulta infondata in quanto l’articolo 95, comma 7, prevede la facoltà, e non

l'obbligo, per la stazione appaltante di ricorrere al sistema del costo fisso, rientrando tale scelta nella discrezionalità della predetta stazione appaltante.

Inoltre, su tale punto, il Collegio ritiene condivisibili le argomentazioni svolte dal Comune di Parma secondo cui *“nell’ambito dei contratti il cui affidamento deve essere effettuato in base al miglior rapporto tra qualità e prezzo, l’articolo 95, comma 7, del codice dei contratti pubblici conferisce altresì alla stazione appaltante la facoltà - e non l’obbligo - di limitare il confronto concorrenziale esclusivamente sui criteri qualitativi e, di conseguenza, di escluderlo “peraltro, in ordine all’inserimento di tale clausola deve essere data congrua motivazione, ove simile possibilità non sia espressamente contemplata, ai sensi dell’articolo 95 cit., comma 2, da “disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative... alla remunerazione di servizi specifici” (T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 11/08/2021, n.1919). Anche ANAC nelle Linee guida n.2 evidenzia alcune perplessità in ordine all’utilizzo del criterio del costo fisso ai sensi dell’articolo 95 co. 7 ed evidenzia anche la necessità di adottare particolari cautele e di valutare con attenzione le modalità di calcolo o stima del prezzo o costo fisso al fine di evitare che il prezzo sia troppo contenuto per permettere la partecipazione di imprese “corrette” o troppo elevato, producendo danni per la stazione appaltante.”.*

7.1. - Col quarto motivo ter di ricorso, parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'aggiudicazione a favore di Accento in quanto la stazione appaltante avrebbe utilizzato la formula di calcolo sbagliata atteso che, nel presente caso, *“una minima differenza di ribasso in termini economici è riuscita a “scalzare” una consistente differenziazione della qualità.”.*

7.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio rileva che, in tema di scelta della formula matematica, la stazione appaltante gode di ampia discrezionalità, con la conseguenza che il sindacato giurisdizionale nei confronti di tale scelta può essere consentito unicamente in casi in cui la stessa risulti abnorme, sviata o manifestamente illogica (tra le altre, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 9 febbraio 2022 n. 301; TAR Piemonte, sez. II, 17 febbraio 2022 n. 132) e, inoltre, nel presente caso, la formula usata non ha amplificato la minima differenza economica fra le due

offerte, come posto in luce dalla controinteressata che ha evidenziato la circostanza secondo cui *“la formula scelta è proprio quella coerente con quello che il ricorrente vorrebbe, invece, vedere violato. Se la Stazione appaltante avesse usato la classica formula “lineare” di pura proporzione (ossia R_i/R_{max}), Accento avrebbe ottenuto sempre 20 punti sul prezzo, ma CSS avrebbe ottenuto 6,5 punti. Se così fosse stato, Accento avrebbe avuto punteggio finale di 78 punti, mentre CSS di 72,5 quindi con ampio divario. Invece la Stazione appaltante ha utilizzato la formula con l’esponente “0,5” ossia “Ribasso massimo non lineare”. Con detta formula il punteggio di Accento è rimasto di 20 punti. Ma questa formula ha, di converso, consentito a CSS di avere sull’Offerta economica, non 6,5 punti come la formula comune, ma il maggior punteggio di 11,41, consentendogli di avere un punteggio totale molto più alto: 77,41 (e non 72,5)”*.

8.1. - Col quinto motivo di ricorso, parte ricorrente impugna, a scopo cautelativo, la legge di gara *“nella denegata ipotesi in cui si volesse sostenere (ma non è così) che quanto illustrato / progettato da Accento sia conforme alle previsioni / richieste di cui alla documentazione di gara predisposta dal Comune”*.

8.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva che l’offerta di Accento risulta conforme alla predetta legge di gara e, inoltre, con tale motivo di ricorso parte ricorrente formula nuovamente le censure avverso l’offerta della controinteressata già sopra analizzate e ritenute infondate. Per il resto, si presentano indeterminate le ragioni dell’addotta illegittimità della *lex specialis*.

9. - Statuito quanto sopra con riferimento al ricorso introduttivo del presente giudizio, il Collegio può passare all’esame dei motivi aggiunti, depositati in data 27 giugno 2022, e, al riguardo, osserva che gli stessi sono infondati nel merito e vanno respinti.

10.1. - Col primo motivo di ricorso dei motivi aggiunti (sesto motivo di ricorso) parte ricorrente deduce l’illegittimità dell’aggiudicazione disposta nei confronti di Accento per violazione dell’art. 95, comma 10, del D. Lgs. n. 50/2016, in quanto la controinteressata non avrebbe dichiarato tutti i propri costi per la manodopera.

In particolare, secondo parte ricorrente *“Accento, tuttavia, confessorialmente (cfr. giustificativi postumi del 4 aprile 2022...), non ha indicato nell’offerta economica tutti i costi della manodopera ai sensi del citato art. 95, comma 10. Quindi, il costo della manodopera offerto e dichiarato in gara era, in quanto parziale, palesemente incongruo/inammisibile”*.

Specificamente, nella ricostruzione di parte ricorrente *“il costo del lavoro non dichiarato in sede di offerta economica (ma neppure nei costi di gestione, come si vedrà nel prosieguo, motivo VIII) non è solamente quello relativo all’ora aggiuntiva del coordinatore (pari a 40 ore annuali, come indicato da Accento), ma riguarda altresì, sempre con riferimento alla figura del coordinatore: - le ore di supervisione pedagogica descritte al punto 3a) dell’offerta tecnica di controparte; - 60 ore di promozione di iniziative di ulteriore scambio con altri progetti, come da punto 1d) della relazione tecnica avversaria; - 60 ore aggiuntive di formazione del coordinatore a titolo di miglioria (cfr. offerta Accento, paragrafo 3b). Costi, questi, tutti attinenti alla manodopera ma non esplicitati nel costo del lavoro da indicare obbligatoriamente, per legge, a pena di esclusione”*.

Da tale mancata indicazione dei costi della manodopera ne discende, secondo parte ricorrente, la *“doverosa esclusione di Accento per omessa indicazione del costo della manodopera nell’offerta economica”*, come da copiosa giurisprudenza citata.

10.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva che i costi segnalati da parte ricorrente sono stati tutti indicati da Accento nella propria offerta economica e gli stessi non andavano inseriti nel costo della manodopera.

In particolare, per quanto attiene alle migliorie proposte da Accento, il Collegio rileva che le stesse non vanno indicate nei costi della manodopera ma ben possono essere ricomprese in altre voci di costo come affermato da condivisibile giurisprudenza secondo cui *“la mancata inclusione nel costo complessivo della manodopera dei costi del lavoro relativi alle sole opere di miglioria ed il loro inserimento nelle spese attinenti alla realizzazione delle medesime, non appaiono violativi né delle indicazioni della lex specialis, né delle finalità dell’art. 95, comma 10 del d.lgs. n. 50/2016... Quanto all’art. 95 comma 10 d.lgs. n. 50/2016 - se la sua ratio è*

quella di consentire alla stazione appaltante, in un'ottica acceleratoria e di massima tutela e protezione dei lavoratori, di procedere alla verifica della congruità del costo della manodopera proposto dai concorrenti in base alle previsioni contenute nelle tabelle ministeriali e nei contratti collettivi applicabili - appare ragionevole ritenere che detta valutazione debba essere ragguagliata ai costi dalla stessa stazione appaltante preventivamente valutati e posti a base di gara per l'esecuzione del progetto, ovvero attraverso un confronto rapportato ad ordini di grandezza (i costi della manodopera dei diversi concorrenti e quelli stimati dall'amministrazione) tra di loro paragonabili, in quanto calibrati sulle medesime voci di costo. Le migliori non rientrano fra le prestazioni necessarie che completano la commessa e che, pertanto, la stazione appaltante considera al fine di compiere la sua stima preventiva dei costi della manodopera.” (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 3573/2020, in senso conforme Tar Campania - Napoli, Sez. I, sentenza n. 3724/2021).

Per quanto concerne, poi, le attività di consulenza psicoeducativa, risultano convincenti le argomentazioni del Comune di Parma secondo cui le spese relative non andavano inserite nel costo della manodopera in quanto *“contrariamente a quanto ex adverso sostenuto, stante la natura intellettuale del servizio, viene meno l'obbligo di indicazione dei costi della manodopera (Cons di Stato 7094/2021) atteso che "in coerenza alla ratio dell'art. 95, comma 10, del codice dei contratti pubblici ciò che differenzia la natura intellettuale di un'attività è l'impossibilità di una sua standardizzazione e, dunque, l'impossibilità di calcolarne il costo orario" (C.d.S., Sez. V, n. 1291 del 2021; n. 4806 del 2020).”*

Con riferimento, poi, ai costi delle attività di promozione di cui al punto 1.d dell'offerta tecnica, il Collegio rileva che per tale attività Accento, come messo in luce dal Comune di Parma, metterà a disposizione il proprio ufficio di comunicazione e, pertanto, le attività in questione verranno svolte da figure impiegate in via indiretta sul progetto i cui costi non rientrano nelle ipotesi di cui all'art. 95, comma 10, del D. Lgs. n. 50/2016.

Tale conclusione risulta in linea con quanto statuito da condivisibile giurisprudenza secondo cui *“L'art. 95, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*

prescrive che: “Nell’offerta economica l’operatore economico deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l’adempimento delle disposizioni in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell’articolo 36, comma 2, lett. a)”. Il dato letterale è neutro perché il significante è tale che il significato potrebbe essere sia quello ristretto, riferito ai soli dipendenti subordinati che prestano l’attività esecutiva per lo specifico appalto, sia quello più ampio che comprenda l’interno fattore – lavoro necessario all’esecuzione dell’appalto, e, dunque, in questa ottica anche i servizi di supporto e ai servizi esterni. È preferibile, però, riferire il costo della manodopera di cui al citato art. 95, comma 10, ai soli costi diretti della commessa, esclusi, dunque, i costi per le figure professionali coinvolti nella commessa in ausilio e solo in maniera occasionale secondo esigenze non prevenibili (in termini Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2020, n. 6530; V, 21 ottobre 2019, n. 7135, che, in relazione alle figure professionali che prestano la propria opera a beneficio di più contratti di appalto riferiti alla stessa impresa, parla di attività “trasversale” e le enuncia in tutte quelle che hanno un ruolo direttivo o di coordinamento). L’obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta – e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante – risponde all’esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione (art. 36 Cost., cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 ottobre 2020, n. 6306; V, 22 giugno 2020, n. 3972; V, 10 febbraio 2020, n. 1008); serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l’offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre. Tale essendo la ratio della citata prescrizione, è gioco forza riconoscere che l’esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell’offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente (nella vicenda de qua il dietista), ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti (il direttore del servizio), il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all’offerta da presentare per il singolo appalto.” (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6786/2020).

Infine, va rimarcato come i costi della sicurezza risultano inseriti nell’offerta.

11.1. - Col secondo motivo di ricorso per motivi aggiunti (settimo motivo di ricorso) parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'aggiudicazione disposta nei confronti di Accento affermando che *“Il progetto a base di gara...prevedeva, all'art. 5, lo svolgimento delle attività oggetto del servizio per 16 ore settimanali. Il tutto, ovviamente, per tutta la durata del contratto (due anni rinnovabili, cfr. art. 3), con conseguente impegno annuale di 832 ore (16 h settimanali x 52 settimane). Accento, tuttavia, ha evidenziato, nell'integrazione ai giustificativi...che l'attività in questione sarà realizzata “con alcune sospensioni durante l'anno (ad esempio durante il periodo estivo o le vacanze natalizie)”. Sospensioni ammontanti addirittura a 15 settimane circa all'anno (Accento dichiara infatti 640 ore all'anno, considerate le 16 + 1 ore settimanali del servizio significa che garantisce quest'ultimo per sole 37 settimane all'anno). Senonché, come sopra visto, la legge di gara non prevedeva che il servizio potesse essere sospeso durante l'anno, come peraltro riconosciuto da Accento stessa che nei giustificativi ha evidenziato come “sia senz'altro vero che il capitolato non preveda esplicitamente la possibilità di sospensioni”.”.*

Da quanto sopra affermato, parte ricorrente trae la conclusione che *“Da nessuna parte era prevista la sospensione del servizio e pertanto l'offerta Accento viola la lex specialis ed è quindi inammissibile e meritevole di esclusione.”.*

11.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio rileva che l'art. 5 del Capitolato, rubricato *“Attività e prestazioni richieste”*, prevede attività *“da realizzarsi in funzione del coordinamento e dello sviluppo tecnico del progetto, per complessive 16 ore settimanali”* e, poi, attività *“da realizzarsi per gli interventi di consulenza e sostegno psicopedagogico”*.

Il servizio richiesto dal Comune di Parma, dunque, consisteva in queste due diverse attività che, congiuntamente, formavano il servizio richiesto e solo per la prima (attività di coordinamento e di sviluppo tecnico del progetto) era previsto un monte ore.

Accento ha offerto 640 ore non per il servizio nel suo complesso, come dedotto da parte ricorrente, ma solo per la prima delle due attività in cui tale servizio consiste, ossia il coordinamento e lo sviluppo tecnico del progetto, e,

pertanto, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, non ha mai prospettato alcuna sospensione del servizio nella sua interezza, essendo appunto le 640 ore relative al solo servizio di coordinamento.

Con riferimento, poi, a quest'ultimo servizio, il Collegio osserva che il Comune di Parma ha richiesto ad Accento chiarimenti sul punto con nota dell'8 aprile 2022, invitando Accento a fornire *“giustificazioni in merito a tale monte ore totale, stante che il capitolato prestazionale contempla per le attività in affidamento 16 ore settimanali, senza esplicita previsione di sospensioni nel corso dell'anno”*.

A tale nota ha risposto la controinteressata in data 11 aprile 2022, affermando dapprima che *“Ancorchè sia senz'altro vero che il capitolato non preveda esplicitamente la possibilità di sospensioni, è altrettanto vero che nemmeno precisa che il coordinamento avrebbe dovuto essere reso ininterrottamente e la risposta al quesito cui abbiamo già fatto cenno, che non ha dato risposta affermativa alla domanda se dovevano essere considerate 52 settimane, ha implicitamente confermato che alcune sospensioni potevano essere previste.”* e aggiungendo, poi, che *“Accento ritiene pertanto di aver formulato un'offerta attendibile, basata sulla stima di un quantitativo di ore di coordinamento complessive verosimile, coerente con le informazioni fornite dalla Stazione Appaltante in sede di gara e sufficiente ad assicurare lo svolgimento del servizio in modo efficace e ed efficiente. Tuttavia, qualora la Stazione Appaltante ritenesse necessario che il coordinamento venga espletato per un numero di ore maggiore, valutando come eccessive le sospensioni ipotizzate da Accento (lo si ribadisce, in assenza di specifiche indicazioni contrarie ricavabili dalla documentazione fornita in sede di gara), la Cooperativa scrivente si rende disponibile a ridurre le sospensioni medesime, assicurando comunque il servizio per il medesimo corrispettivo offerto. Si sottolinea come l'eventuale costo aggiuntivo, peraltro modesto, sarebbe agevolmente sostenibile, nell'economia complessiva della commessa”*.

Preso atto di tali precisazioni, il Comune di Parma ha ritenuto l'offerta di Accento congrua in sede di verifica.

Al riguardo, il Collegio osserva che, sul punto, risultano appropriate le osservazioni del Comune di Parma secondo cui la disponibilità di Accento

manifestata nella nota dell'11 aprile 2022 *“rende oltremodo indiscussa l'ammissibilità dell'offerta di Accento atteso che la modifica dei costi per la manodopera indicati in offerta non costituisce modifica sostanziale.”* e ciò in quanto *“La giurisprudenza amministrativa, in una fattispecie simile, ha, infatti, chiarito che “ove mai fosse risultata confermata la circostanza per la quale in sede di giustificazione dei costi era stata “modificata la spesa originariamente prevista per la manodopera da utilizzare nell'appalto”, indicando i dipendenti in numero di 29 anziché di 27 e giustificando il loro costo, a prezzo invariato e nel non contestato rispetto dei previsti limiti retributivi minimi del personale impiegato, mediante l'utilizzo di altra voce di spesa già indicata, senza incrementare il prezzo complessivo e senza incidere sulla tenuta economica dell'offerta pur riducendo gli utili, saremmo comunque in presenza non di una “sostanziale modifica dell'offerta in uno dei suoi elementi essenziali quale è la voce relativa al costo del personale impiegato” come ritenuto dal giudice di primo grado, bensì di una offerta semplicemente migliorativa rispetto a quella inizialmente proposta, e già risultata aggiudicataria indipendentemente dal predetto miglioramento, cui l'impresa aggiudicataria si è unilateralmente ma irrevocabilmente obbligata in sede di giustificazione dell'offerta, potendo così apparire del tutto paradossale la prevista conseguente esclusione dalla gara” (Cons. Stato, III, 23 marzo 2022, n. 2133).”*

12.1. - Con il terzo motivo dei motivi aggiunti (ottavo del ricorso), parte ricorrente deduce l'illegittimità dell'aggiudicazione a favore di Accento formulando alcune censure relative, rispettivamente, alla sospensione del servizio in quanto mancherebbero 192 ore di lavoro del coordinatore, al costo della manodopera ed al fatto che Accento *“ha poi ridotto illegittimamente il tasso dell'assenteismo. Accento dichiara infatti un numero di ore mediamente lavorate pari a 1.618, mentre le Tabelle Ministeriali del CCNL della Cooperazione Sociale prevedono un numero di ore mediamente lavorate pari 1.548”* e, pertanto, *“Ne deriva come, in ragione dell'illegittima e non provata riduzione del tasso dell'assenteismo, vi sia una discrepanza relativamente al costo orario dichiarato da Accento (18,73 euro) rispetto a quello effettivo (19,57 euro)”*.

12.2. - Il motivo è infondato.

Il Collegio osserva, in via preliminare, che le censure relative alla sospensione del servizio ed al costo della manodopera ripropongono quelle già svolte nei precedenti motivi e, dunque, risultano infondate per quanto sopra già statuito. Per quanto attiene, poi, alla lamentata illegittima riduzione del tasso di assenteismo, risultano del tutto condivisibili le argomentazioni del Comune di Parma secondo cui *“quanto alla questione dell’assenteismo, ci si limita sinteticamente ad evidenziare che “I valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali sono un semplice parametro di valutazione della congruità dell’offerta, perciò l’eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle ministeriali non legittima un giudizio di anomalia o di incongruità e occorre, perché possa dubitarsi della congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata, alla luce di una valutazione globale e sintetica” (da ultimo, Cons. Stato, III, 17 gennaio 2020 n. 414). Pertanto, uno scostamento tra i costi del lavoro stabiliti nelle offerte e quanto indicato nelle tabelle ministeriali è ammissibile, purché adeguatamente giustificato dall’impresa in sede di giudizio di anomalia- come avvenuto nel caso di specie atteso che in sede di chiarimenti l’aggiudicataria evidenziava che “I giorni lavorabili annualmente sono stati stimati attraverso l’analisi dei reali tassi medi di assenteismo della cooperativa, frutto delle scelte organizzative proprie e dei livelli di efficienza che ne scaturiscono”.*”.

13. - Con riferimento, poi, all’istanza istruttoria formulata da parte ricorrente relativa, fra l’altro, alla esibizione dei contratti di lavoro stipulati da Accento, il Collegio ritiene la stessa non accoglibile, in quanto il costo della manodopera risulta già debitamente approfondito nella presente vicenda.

14. - Dall’infondatezza del ricorso principale e dei motivi aggiunti depositati in data 27 giugno 2022 discende l’infondatezza della richiesta di risarcimento del danno lamentato da parte ricorrente.

15. - Per tutto quanto sopra sinteticamente illustrato, dunque, il ricorso principale, come integrato dai motivi aggiunti depositati in data 27 giugno 2022, è infondato nel merito e va respinto, ivi compresa l’istanza istruttoria avanzata nonché la domanda di risarcimento del danno.

16. - La declaratoria di infondatezza del ricorso principale e dei relativi motivi aggiunti, con conferma della legittimità dell'aggiudicazione a favore di Accento Società Cooperativa Sociale, comporta che il gravame incidentale di quest'ultima, teso all'esclusione di parte ricorrente ed alla contestazione dei punteggi ottenuti dalla medesima, debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione, ai sensi dell'art. 35 del c.p.a.

Il Collegio, difatti, osserva che nessuna utilità potrebbe derivare all'odierna controinteressata dallo scrutinio del ricorso incidentale in accordo a quanto statuito da condivisibile giurisprudenza secondo cui *"...una volta esaminato e ritenuto infondato il ricorso principale ed i suoi motivi aggiunti, in applicazione del principio della c.d. ragione più liquida, il ricorso incidentale escludente, proposto dall'aggiudicataria, diviene inevitabilmente improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ai sensi degli articoli 42, comma 1, e 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., essendo evidente che l'interesse della aggiudicataria a proporre ricorso incidentale, al fine di contestare la mancata esclusione dalla gara della ricorrente principale, viene radicalmente meno qualora il ricorso proposto da quest'ultima sia dichiarato inammissibile o venga respinto, dal momento che, in entrambi i suddetti casi, l'aggiudicataria conserva il bene della vita ottenuto (l'aggiudicazione)"* (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 3094/2021).

17. - Le spese del presente giudizio, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale, integrato dai motivi aggiunti, e sul ricorso incidentale, integrato dai motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- rigetta il ricorso principale ed i motivi aggiunti allo stesso in quanto infondati nel merito e, conseguentemente, respinge la domanda di risarcimento del danno avanzata da parte ricorrente;

- dichiara la sopravvenuta carenza di interesse della controinteressata per il ricorso incidentale ed i relativi motivi aggiunti.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio a favore del Comune di Parma e della società controinteressata Accento Società Cooperativa Sociale, liquidate rispettivamente in € 5.000,00 (cinquemila/00) ciascuno, oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Jessica Bonetto, Consigliere

Massimo Baraldi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Massimo Baraldi

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO