

Pubblicato il 06/12/2022

N. 16287/2022 REG.PROV.COLL.
N. 08709/2022 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

sul ricorso numero di registro generale 8709 del 2022, proposto da Associazione "Centro Anziani Amici del Parco - Monterotondo" Aps in persona del Sig. Angelo Basilici, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Iacovino, Vincenzo Fiorini, Giuseppe Fabbiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monterotondo, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Clara Curreri, Francesca Antonacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Associazione "Arcobaleno Monterotondo" Aps, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Rossi, Caterina Paone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Rossi in Roma, via Gabriele Camozzi, 9;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare,

- della delibera della Giunta Comunale n.113 del 19.5.2022 sottoscritta il 23.5.2022 avente ad oggetto l'affidamento e gestione del Centro Sociale Anziani all'Associazione di Promozione Sociale "Arcobaleno Monterotondo" – approvazione schema di convenzione;

- per quanto di interesse delle linee guida Regionali per i Centri Anziani del Lazio approvate con deliberazione della Giunta Regionale del luglio 2020 n.452, così come modificate ed integrate dalla deliberazione 2 agosto 2021, n. 568;

- per quanto di interesse della deliberazione della Giunta Comunale n.139 del 12.7.2021 di adesione alle Linee Guida della Regione Lazio per i Centri Anziani;

- per quanto di interesse del nuovo Regolamento per centri sociali anziani del Comune di Monterotondo, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 17.3.2022;

e di ogni altro atto prodromico e successivo che risulti essere lesivo della posizione dell'odierna ricorrente nonché di ogni eventuale contratto e/o convenzione sottoscritto tra le parti ed eventuali determine di affidamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monterotondo e dell'Associazione "Arcobaleno Monterotondo" *Aps*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2022 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'odierna ricorrente espone di aver preso parte alla procedura di affidamento della gestione di un centro sociale per anziani in struttura comunale (via Kennedy, all'interno del parco comunale).

Premette che la struttura è stata gestita per anni dal "Centro Sociale Comunale per Anziani" – diretto da un "Comitato di Gestione" - ed al suo interno si svolgevano attività da parte di associazioni sportive e culturali rivolte ai soci e alle socie del Centro secondo un programma calendarizzato anno per anno.

Premette ancora che la Regione Lazio con deliberazione 452/2020 e la successiva deliberazione n.568 del 2.8.2021 dettava delle nuove linee guida regionali per la gestione dei Centri Anziani Comunali del Lazio, i cui indirizzi prevedono che i Comuni affidino obbligatoriamente la relativa gestione ad "Associazioni di Promozione Sociale" (d'ora in poi APS), costituite ai sensi del D.Lgs. 117/2017 ("Codice del Terzo Settore"), che abbiano il Centro Anziani come oggetto specifico ed esclusivo o prevalente, escludendo la gestione diretta "in economia" da parte del Comune stesso.

Il Comune di Monterotondo, con delibera di Giunta Comunale n.139 del 12.7.2021 recepiva le Linee Guida regionali, comunicando (al fine di rispettare il termine per l'approvazione delle nuove convenzioni fissato al 31.3.2022) al "Centro Sociale Comunale per Anziani" che il Comitato di Gestione avrebbe potuto proseguire nelle sue funzioni fino al 31 marzo 2022; entro tale data i locali del Centro di Via Kennedy 47 avrebbero dovuto essere riconsegnati all'Amministrazione Comunale.

Il Consiglio Comunale di Monterotondo con delibera n.2 del 17.3.2022 approvava il nuovo regolamento per i Centri Anziani del Comune e, sulla base

di esso, veniva indetta una procedura per l'affidamento della gestione della struttura, nell'ambito della quale pervenivano all'Ente due manifestazioni di interessi, l'una dell'Associazione "*Arcobaleno Monterotondo APS*" e l'altra da parte dell'Associazione di Promozione Sociale "*Centro Anziani – Amici del Parco – Monterotondo*", odierna ricorrente.

Con delibera n.55 del 24.3.2022 il Comune di Monterotondo, appurato che non erano ancora state concluse le operazioni di affidamento al nuovo gestore del Centro Anziani, acconsentiva "*alle associazioni sportive e culturali operanti all'interno del Centro Anziani la prosecuzione delle attività secondo i calendari già programmati*", riconoscendo di fatto una proroga nella gestione del Centro in capo alle associazioni già operanti.

Intanto, con nota (prot. 12628) del 29.3.2022, l'Associazione di Promozione Sociale "*Centro Anziani – Amici del Parco – Monterotondo*", presentava la propria manifestazione di interesse al fine di partecipare alla procedura volta all'affidamento della gestione del Centro Anziani; con nota prot. 13266 del 1.4.2022, il Comune di Monterotondo richiedeva, al fine della completezza della documentazione, che l'Associazione ricorrente provvedesse ad integrare tempestivamente la documentazione con l'invio di copia dello statuto dell'APS registrata all'Agenzia delle Entrate, attribuzione del codice fiscale dell'APS e l'indirizzo PEC della costituita APS.

Con nota del 2 aprile 2022, l'Associazione Amici del Parco evidenziava che, pur avendo da tempo avviato le procedure per la regolare costituzione dell'Associazione, a causa della contingente situazione pandemica da covid-19, occorreva attendere il 14 aprile 2022, giorno in cui l'Agenzia delle Entrate aveva fissato l'appuntamento con i rappresentanti dell'Associazione così da perfezionare l'*iter*.

Con la medesima nota l'APS oggi ricorrente allegava lo statuto dell'Associazione, precisandosi altresì che l'APS era stata costituita già in data 29 marzo 2022 con il precipuo scopo di gestire il Centro per gli Anziani.

Non appena concluso l'iter, in data 9.5.2022, l'APS Amici del Parco trasmetteva al Comune di Monterotondo la restante documentazione richiesta.

Con delibera n.113 del 19.5.2022, il Comune di Monterotondo, prendendo atto delle due manifestazioni di interessi per la gestione del centro anziani, pervenute dall'Associazione "Arcobaleno Monterotondo APS" e dall'odierna ricorrente, del tutto inopinatamente e senza un'apparente valida motivazione affidava la gestione del Centro sociale per anziani di Monterotondo all'Associazione Arcobaleno Monterotondo APS.

Avverso il predetto provvedimento, l'odierna ricorrente deduce le seguenti censure.

Violazione linee guida regionali per la gestione dei Centri anziani comunali del Lazio – omessa definizione dei principi per l'affidamento; violazione dell'articolo 56 del d.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017, violazione dell'art. 97 Costituzione – violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione; violazione dei principi dell'art. 3 della l.241/90 – difetto di motivazione; violazione dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

Secondo l'associazione ricorrente, l'affidamento del Centro Anziani alla controinteressata sarebbe avvenuto in forza di una procedura priva di criteri predeterminati e senza una specifica motivazione, in violazione delle norme caldate che imporrebbero anche in questi casi il rispetto dei criteri generali di evidenza pubblica, sui quali si sofferma diffusamente.

In particolare, non sarebbero stati predeterminati i criteri di scelta, imposti anche dalle stesse linee guida Regionali per i Centri Anziani del Lazio (approvate con deliberazione 452/2020 e la successiva deliberazione n.568 del 2.8.2021): tant'è vero che, nella delibera 113 del 19.5.2022, il Comune fonda la propria decisione di affidare la gestione del Centro Anziani alla "APS Arcobaleno Monterotondo" essenzialmente rilevando *"che la prima manifestazione di interesse pervenuta a questo Ente è quella dell'Associazione Arcobaleno"*

Monterotondo APS; - Che la stessa ha prodotto, dalla stessa data, la documentazione completa sulla costituzione dell'APS - Che lo Statuo dell'APS Arcobaleno Monterotondo riporta i requisiti previsti dalle Linee Guida regionali e sopra enunciati, occorrenti per l'affidamento della gestione del Centro Anziani?

Conseguentemente, sussisterebbe difetto di motivazione in ordine alla mancata valutazione della manifestazione d'interesse della odierna ricorrente, nonostante che della sua proposizione si sia anche dato atto nella delibera; precisa l'APS ricorrente che, non appena ottenuta la documentazione necessaria, la trasmetteva tempestivamente (ovvero il 9.5.2022) al Comune di Monterotondo che, pertanto, aveva piena contezza della sussistenza in capo all'APS ricorrente di tutti i requisiti per poter ottenere l'affidamento della gestione Centro Anziani. La documentazione richiesta afferiva al solo codice fiscale e alla pec dell'Associazione, elementi di secondario rilievo considerato che il Comune era già in possesso dello statuo dell'Associazione, ben avendo, pertanto, conoscenza dello scopo sociale dell'Associazione e della sua struttura interna.

Si sono costituiti sia il Comune di Monterotondo che l'APS controinteressata. Il Comune precisa in fatto quanto segue.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 470 del 13.10.1988 veniva istituito il centro sociale comunale per anziani, che, in applicazione del relativo regolamento, era gestito da un "comitato di gestione", costituito da n. 7 componenti eletti con cadenza triennale.

I componenti del comitato in carica sino all'affidamento di cui agli atti impugnati, meglio indicati in atti, manifestavano la volontà di costituirsi in APS per adeguarsi alle nuove norme, concludendo tale percorso di trasformazione con l'atto costitutivo dell'associazione "Arcobaleno Monterotondo APS" del 23.07.2021 (doc. n. 4, allegato alla memoria del Comune), insieme ad altri due componenti di nuova aggregazione.

In tali vesti, l'APS presentava al Comune la propria manifestazione di disponibilità alla gestione del Centro consegnando l'intera documentazione

prescritta (Statuto, Atto Costitutivo, certificato di attribuzione del Codice Fiscale, polizza assicurativa) con nota acquisita al protocollo comunale n. 34109 del 24.08.2021.

Tra la fine di marzo 2022 e l'inizio di aprile 2022 si dimettevano dalla citata Associazione Arcobaleno Monterotondo APS tre componenti del Consiglio direttivo e veniva altresì a mancare il suo Presidente. Convocato il Consiglio Direttivo, si procedeva alla sostituzione del Presidente, mentre due dei tre soci dimissionari costituivano la odierna ricorrente, della quale acquisivano la carica di Presidente (Basilici Angelo) e Segretaria (Torresi Delia) nonché componenti del Consiglio Direttivo.

Il relativo Atto Costitutivo veniva inviato al Comune mediante PEC acquisita al protocollo dell'Ente n. 12628 del 29.03.2022 in seno alla quale il Presidente della nuova ApS chiedeva di considerare anche la manifestazione di disponibilità di quest'ultima ai fini dell'affidamento del Centro Anziani.

Con nota del Dirigente prot. n. 13266 del 01.04.2022 veniva rilevata la carenza documentale che si consentiva di colmare a patto di tempestiva trasmissione di copia dello Statuto dell'APS registrato presso l'Agenzia delle Entrate, dell'attribuzione del codice fiscale e dell'indirizzo PEC della costituita Aps, indicando quale termine improrogabile la data del 05.04.2022.

Il Presidente dell'APS in data 01.04.2022 replicava a tale richiesta del Comune di Monterotondo con la nota inviata a mezzo pec assunta al prot. n. 13442 del 04.04.2022, con cui trasmetteva lo statuto non registrato dell'associazione Centro Anziani Amici del Parco Monterotondo APS e comunicava la data del 14.04.2022 fissata dall'Agenzia delle Entrate di Tivoli per il completamento delle procedure di registrazione.

Tuttavia, solo il 9.5.2022 veniva consegnata all'Ente la relativa documentazione (certificato di codice fiscale, Atto costitutivo e Statuto registrato, nonché PEC).

Deduce, poi, in diritto il Comune che nella parte rivolta contro le Linee Guida e contro la delibera comunale di recepimento, il ricorso sarebbe inammissibile

in quanto non vengono formulate censure.

Le linee guida, così come modificate dalla Regione Lazio con DGR n. 568/2021, con riferimento all'individuazione del soggetto gestore stabiliscono che l'affidamento della gestione del centro alla APS, da parte del Comune, può avvenire in modo diretto, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione (pag. 9 delle citate linee guida).

Il Comune avrebbe pienamente rispettato tali principi, affidando la gestione del Centro anziani all'APS Arcobaleno Monterotondo, costituita il 23.07.2021 da un gruppo di persone anziane residenti nel Comune, le quali avevano in precedenza costituito il comitato di gestione del centro anziani comunale e che, adeguandosi alle nuove linee guida regionali, avevano trasformato tale comitato in associazione di promozione sociale, per poter continuare a svolgere attività e iniziative in favore delle persone anziane, condividendo l'interesse pubblico all'aggregazione e alla propulsione della vita sociale culturale e ricreativa delle persone anziane, che il Comune persegue in quanto ente esponenziale dell'intera collettività.

Deduce poi l'Ente che l'APS assegnataria ha avviato il suo percorso diversi mesi prima di quella ricorrente; che quest'ultima, come si rileva dalle vicende che fanno da scenario agli atti impugnati, sarebbe nata a seguito di una secessione all'interno dell'associazione Arcobaleno Monterotondo Aps, presumibilmente a seguito di probabili divergenze tra alcuni componenti del consiglio direttivo dopo la manifestazione d'interesse inviata in data 24.08.2021 al Comune di Monterotondo per la gestione del centro anziani comunale.

Quindi, le peculiarità della costituzione della APS ricorrente Centro Anziani Amici del Parco Monterotondo e la relativa tempistica costituirebbero elementi sufficienti per potere affermare che l'operato del Comune resistente non ha violato la *par condicio* tra i concorrenti, posto che la stessa associazione ricorrente sembra aver posto in essere quei comportamenti opportunistici che

le sopra riportate linee guida regionali intendono prevenire (v. Linee Guida , al pari delle norme fissate dal citato regolamento comunale.

Non sussisterebbe alcun difetto di motivazione, in quanto la deliberazione impugnata avrebbe dato preferenza all'APS controinteressata sulla base della priorità della manifestazione d'interesse ed all'antiorità della sua esperienza, peraltro conosciuta dall'Ente, mentre la ricorrente, essendosi presentata solo con nota del 28.03.2022 non poteva essere valutata a fronte della assoluta carenza d'informazioni relativa all'esperienza nel settore e all'adeguata attitudine all'attività concretamente svolta, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, *“da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento”*, come prescritto dall'art. 56 del d. lgs n. 117/2017.

Argomenti simili sono svolti dalle difese della controinteressata, la quale eccepisce anche la irricevibilità del ricorso in quanto (essendo proposto in materia soggetta al rito speciale ex art. 120 c.p.a.) passato per la notifica solo il 7 luglio 2022, mentre la delibera di affidamento veniva pubblicata il 23 maggio 2022.

Le parti hanno scambiato memorie e repliche, in particolare evidenziando la ricorrente che la delibera impugnata è stata pubblicata per 15 giorni fino al 7.6.2022 ed è da tale data che, pur volendo considerare il rito ex art. 120 c.p.a., sarebbero decorsi i termini di trenta giorni per la proposizione del ricorso.

Nella pubblica udienza dell'11 novembre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è tempestivo, dovendosi computare il *dies a quo* per l'impugnazione della delibera di affidamento (che è di servizi, quindi ricade nell'ambito dell'art. 120 c.p.a., il quale si applica a tutte le procedure di affidamento, non solo quelle disciplinate dal codice appalti) dal compimento della pubblicazione cui sono soggette le delibere di giunta e consiglio secondo l'OEL.

Deve inoltre rilevarsi che, nel presente giudizio, non sono oggetto di censura le Linee Guida della Regione Lazio (sulle quali vedasi meglio oltre), solo formalmente incluse nell'oggetto del ricorso, ma contro le quali non sono dedotte doglianze.

Analogamente è a dirsi per il regolamento comunale che le recepisce in adesione.

Nel merito, non v'è dubbio che, in forza dell'art. 56 d.lgs. n. 117/2017 e dell'art.30 del d.lgs. 50/2016, l'individuazione delle organizzazioni e delle associazioni con cui stipulare una convenzione di affidamento di servizi rientranti nell'ambito di applicazione del c.d. "Codice del Terzo Settore" debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, quindi mediante procedure comparative che, come tali, devono essere sorrette da criteri predeterminati (come in tutte le procedure della PA volte alla selezione di un partner negoziale o all'adozione di provvedimenti ampliativi compresa l'erogazione di provvidenze e benefici, in quest'ultimo caso anche ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/90).

Tenuto conto di quanto sopra, osserva il Collegio che le "Linee Guida Regionali" del Lazio di cui alla DGR 14 luglio 2020, n. 452, come modificata con DGR 2 agosto 2021, n. 568 ((v. BUR Lazio 12.08.2021, nr. 79), adottate sulla base della LR Lazio n. 41 del 12 dicembre 2003 ("Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali") e della LR 10 agosto 2016, n. 11 ("Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio"), nonché del Piano Sociale Regionale di cui alla Delibera del Consiglio Regionale del 24 gennaio 2019, n. 1, tenuto conto anche dei requisiti per le strutture sociali di cui alla DGR del 23 dicembre 2004, n. 1304 (tutti atti, provvedimenti e disposizioni normative non impugnati, né contestate), prevedono un peculiare sistema di gestione dei Centri per Anziani, da affidare ad apposite associazioni di promozione sociale (APS) costituite secondo un percorso e con delle

modalità precipue, meglio ivi disciplinate (v. pag. 107 e ss. del documento come pubblicato sul BUR Lazio 12.08.2021, nr. 79) nel presupposto che *“l’art. 28 della LR 11/2016, al comma 3, prevede che “gli utenti del centro anziani sono fruitori del servizio e soci a tutti gli effetti...”*, così che è la *“stessa legge regionale che individua il centro anziani come un soggetto collettivo, del quale gli anziani non siano solo utenti ma addirittura dotati di parte della titolarità”*.

Le Linee Guida riconoscono quindi che l’APS *“soggetto di terzo settore recentemente disciplinato in modo rinnovato dal Codice del terzo settore (Decreto Legislativo 117 del 3 luglio 2017) è la tipologia senz’altro più idonea ad assumere la gestione del centro in convenzione con il Comune titolare del servizio: la natura associativa garantisce la partecipazione degli anziani e la democrazia interna; la assenza dello scopo di lucro presuppone il perseguimento dell’interesse generale della comunità...”*.

Tenuto conto di quanto sopra, le Linee Guida sono improntate a favorire la costituzione di APS al fine della gestione dei Centri anziani (così come meglio ivi articolato e specificato), consentendo, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 della Costituzione, di procedere ad affidamento diretto.

Tuttavia, ciò è possibile solo a condizione che siano rispettati i diversi presupposti ivi meglio elencate, tra i quali quelli secondo cui l’APS deve essere stata istituita a tale scopo e non sussistano altre APS con interessi potenzialmente concorrenti o concorrenziali (in particolare, *“per escludere il rischio che un affidamento diretto possa ledere i diritti di altre APS potenzialmente interessate, ed evitare eventuali comportamenti opportunistici da parte tanto delle amministrazioni che dei privati, ed elusivi delle norme che tutelano la concorrenza, è importante fissare alcuni principi inderogabili da rispettare in tutto il processo di individuazione e di affidamento...”* - cfr. doc. 2 all. 2, pag. 9)

L’affidamento diretto di un Centro Anziani all’APS, secondo le citate Linee Guida della Regione Lazio, è dunque subordinato ad una precondizione, ossia che l’Ente deve verificare se l’APS sia in concreto corrispondente al modello

delle Linee Guida e se sussistano o meno altre APS in possesso dei requisiti ivi previsti.

Laddove altra o altre APS sussistano con requisiti idonei e corrispondenti a quelli indicati dalle Linee Guida, non è possibile prescindere da un affidamento previa procedura di evidenza pubblica (sia pure con criteri adeguati alla specifica caratteristica dei soggetti e del servizio).

Nella odierna fattispecie, è dirimente la circostanza che, nel procedimento posto in essere dal Comune, era stato fissato un termine essenziale per la presentazione di tutta la documentazione inerente le qualità soggettive dell'APS concorrente, odierna ricorrente, che quest'ultima non ha rispettato.

Più precisamente, l'Ente deduce che la candidatura della ricorrente risultava priva, oltre che della documentazione prevista dalle linee guida regionali, anche di comprovata esperienza nella gestione di un centro anziani nonché di proposte di progettualità: all'evidenza, tale condizione non consentiva di ritenere accertabile, nel caso di specie (e non consente di verificarlo neppure nell'odierno giudizio), la sussistenza di quella "potenzialità" di concorrenzialità che le Linee Guida si propongono comunque di prevenire nell'affidamento dei Centri Anziani alle APS.

In questo senso, la violazione del termine per la presentazione della documentazione necessaria (posizione fiscale e registrazione dell'APS) va ritenuta essenziale proprio perché quel termine era preordinato a consentire un tempo congruo per esaminare la candidatura della ricorrente e valutare la necessità o possibilità di indire una procedura selettiva adeguata (anche tenuto conto del peculiare contesto in cui l'APS ricorrente si è costituita, come illustrato dall'Ente).

Per tutte queste ragioni, dunque, il ricorso va respinto, sia pure con giusti motivi, resi palesi dall'esposizione che precede, 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 11 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Licheri, Referendario

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO