

Publicato il 03/05/2024

N. 00310/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00585/2023 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 Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 585 del 2023, proposto da
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dagli avvocati Silvia Fanari e Alessandro Cocola, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa
dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Andrea Bozzini, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione n. -OMISSIS-, pubblicata in data -OMISSIS- avente ad
oggetto "Avviso pubblico per la realizzazione di progetti sperimentali per
l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia svolti da enti del terzo settore,
maggiormente rappresentativi delle categorie beneficiarie interessate";

- di qualunque atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Liguria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2024, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il -OMISSIS- -OMISSIS- ha impugnato l'avviso pubblico della procedura indetta dalla Regione Liguria per la selezione di progetti sperimentali per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia, da realizzare con finanziamento pubblico a fondo perduto.

La ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

I) *Violazione di legge e falsa applicazione del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità del 14 febbraio 2023. Eccesso di potere sotto il profilo della manifesta illogicità, irragionevolezza ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Carenza di motivazione.* La limitazione della platea dei partecipanti agli enti del terzo settore, così come le altre restrizioni fissate dalla *lex specialis* (sede operativa ed esperienza triennale nel territorio regionale, finalità statutaria di sostegno ai non udenti), violerebbero l'art. 2 del d.p.c.m. 14 febbraio 2023 ed arrecherebbero grave pregiudizio alle finalità perseguite con il contributo pubblico.

II) *Eccesso di potere per disparità di trattamento. Violazione della par condicio competitorum, contraddittorietà, illogicità manifesta. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. e degli artt. 1 e 3 della legge n. 241/1990. Violazione degli artt. 41 Cost. e 3 del Trattato sull'Unione Europea. Violazione dei principi di libero mercato e di concorrenza.* La decisione di escludere i soggetti privati non appartenenti al terzo settore sarebbe sfornita di motivazione, contravverrebbe ai principi di imparzialità, trasparenza, efficacia e concorrenza e risulterebbe irragionevole, poiché l'unico scopo del fondo statale consiste nel finanziamento di progetti volti a migliorare la condizione delle persone sorde e ipoacusiche. Identiche

considerazioni varrebbero per i requisiti speciali imposti dal bando regionale, che nulla avrebbero a che vedere con l'obiettivo da raggiungere e, in realtà, finirebbero per circoscrivere la partecipazione al solo Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi (-OMISSIS-); al contrario, una più estesa competizione aumenterebbe la qualità dei progetti proposti.

III) *Violazione di legge ed eccesso di potere per difetto e/o insufficienza della motivazione, eccesso di potere per arbitrarietà, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, irragionevolezza e contraddittorietà.* Risulterebbe illegittima la previsione, fra le attività finanziabili, della prosecuzione del progetto Comunic@Salute, avviato da -OMISSIS- con soldi pubblici, non essendo stata compiuta una verifica comparativa con i servizi tecnologicamente più avanzati disponibili sul mercato. In proposito, mentre le prestazioni di video-interpretariato in lingua dei segni di Comunic@Salute sono fruibili con un preavviso di almeno sei giorni lavorativi, la piattaforma digitale dell'esponente offre all'utente un servizio *on line* in tempo reale per sette giorni su sette.

La Regione Liguria si è costituita in giudizio, opponendo l'inammissibilità del ricorso ed instando, in ogni caso, per la reiezione dell'impugnativa.

Con ordinanza n. -OMISSIS-il Tribunale ha ordinato all'Amministrazione resistente di depositare in giudizio: i) una relazione indicante i criteri adottati per assicurare che i progetti selezionati non abbiano carattere lucrativo, nonché gli strumenti predisposti per verificare che gli enti beneficiari dei fondi pubblici rispettino i principi del codice dei contratti nell'affidamento delle prestazioni attuative; ii) i documenti di rendicontazione del precedente progetto "Comunic@Salute".

Successivamente le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., illustrando ulteriormente le proprie posizioni. La Regione ha, inoltre, eccepito il deposito fuori termine della memoria conclusionale della ricorrente e la sopravvenuta improcedibilità del gravame.

Alla pubblica udienza del 22 marzo 2024 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Per una migliore comprensione della fattispecie, è opportuno esporre gli snodi salienti della vicenda.

L'art. 1, comma 456, della legge n. 145/2018 ha istituito il Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia *“al fine di promuovere la piena ed effettiva inclusione sociale”* dei disabili uditivi, *“anche attraverso la realizzazione di progetti sperimentali per la diffusione di servizi di interpretariato in lingua dei segni italiana (-OMISSIS-) e video interpretariato a distanza nonché per favorire l'uso di tecnologie innovative finalizzate all'abbattimento delle barriere alla comunicazione”* (dal 2024 è confluito nel Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, costituito ai sensi dell'art. 1, comma 210, della legge n. 213/2023). In base al comma 458 dell'art. 1 cit., i criteri e le modalità per l'utilizzazione delle risorse del fondo sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e del Lavoro e delle Politiche sociali, sentite le altre Amministrazioni interessate e la Conferenza unificata Stato-regioni ed autonomie locali.

Per quanto qui interessa, il d.p.c.m. 14 febbraio 2023 ha ripartito fra le Regioni e le Province autonome una parte delle risorse relative all'annualità 2021 e l'intera quota delle risorse per l'anno 2022, assegnando alla Regione Liguria la somma di € 378.051,00 e ponendo i seguenti criteri:

i) le risorse *“sono destinate alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, per finanziare interventi e progetti aggiuntivi rispetto alla programmazione regionale, attuati da soggetti pubblici e privati, volti: a) alla promozione della conoscenza e delle competenze nell'uso della lingua dei segni italiana (-OMISSIS-) e in lingua dei segni italiana tattile (-OMISSIS-T); b) alla diffusione di servizi di interpretariato per l'accesso ai servizi pubblici, compresi quelli di emergenza; c) all'uso di ogni altra tecnologia finalizzata all'abbattimento delle barriere all'informazione o alla comunicazione delle persone sorde o con ipoacusia, con protesi acustiche o impianti cocleari”* (art. 2, comma 2, del d.p.c.m. 14.2.2023);

ii) *“le regioni e le province autonome individuano i progetti da finanziare, anche in forma consortile, tra loro e con gli enti del terzo settore maggiormente rappresentativi delle categorie*

beneficiarie e favorendo la partecipazione delle autonomie locali, delle aziende sanitarie locali e di eventuali altre istituzioni pubbliche, anche con priorità per la prosecuzione dei progetti già finanziati a valere delle risorse assegnate con il...decreto 6 marzo 2020 ovvero per la valorizzazione e il rafforzamento dei risultati e delle buone prassi introdotti con tali progetti, a tal fine utilizzando la quota incentivante di cui al comma 3, lettera c)" (art. 2, comma 4, del d.p.c.m. 14.2.2023).

Appresa la notizia del finanziamento spettante alla Regione Liguria, -OMISSIS- ha chiesto un incontro per illustrare i suoi servizi di video-interpretariato *on line* per non udenti, ma non ha ricevuto riscontro (v. pec del 21.6.2023, sub doc. 6 ricorrente).

In seguito, la Giunta regionale ligure ha approvato il gravato avviso pubblico per la realizzazione di progetti sperimentali mirati all'inclusione sociale delle persone sorde ed ipoacusiche mediante il prefato finanziamento statale di € 378.051,00 (v. deliberazione n. -OMISSIS-, sub docc. 1-2 ricorrente). In particolare, il bando in contestazione:

- ha ad oggetto la selezione di progetti che contemplino: a) la promozione della conoscenza e delle competenze nell'uso della lingua dei segni italiana (-OMISSIS-) e della lingua dei segni italiana tattile (-OMISSIS-T); b) l'uso di tecnologie finalizzate all'accesso ai servizi sociosanitari, emergenziali, culturali, teatrali, scolastici e di ogni altra tecnologia finalizzata all'abbattimento delle barriere all'informazione o alla comunicazione dei non udenti e degli ipoudenti, con protesi acustiche o impianti cocleari; c) la prosecuzione del progetto Comunic@Salute, già finanziato con il contributo ricevuto sulla base dell'avviso pubblico del 3 luglio 2020 (emanato a seguito del d.p.c.m. del 6 marzo 2020);
- circoscrive la partecipazione agli enti iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) ed alle onlus iscritte nell'anagrafe unica dell'Agenzia delle Entrate;
- prescrive, quali requisiti di ordine speciale, la sede operativa nel territorio regionale, la pregressa esperienza triennale in Liguria nel settore

dell'inclusione sociale dei disabili uditivi, nonché la finalità statutaria di realizzazione di azioni a sostegno di tali soggetti.

All'esito della valutazione delle domande pervenute, la Commissione esaminatrice ha stilato ed approvato la graduatoria (v. provvedimento dell'OMISSIS-resistente), nella quale:

- è classificato al primo posto l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi, il cui progetto, finanziato per l'intero importo richiesto di € 315.000,00, consiste nella prosecuzione e nell'ampliamento del precedente progetto Comunic@Salute, vale a dire: il rinnovo delle licenze per il servizio di video-interpretariato, che consente alle persone sorde di ottenere gratuitamente un interprete della lingua dei segni che le assista da remoto nelle visite mediche; lo svolgimento di un corso di formazione per i dirigenti delle Asl; l'implementazione della tecnologia durante le prestazioni sanitarie in emergenza;

- seconda graduata è l'associazione -OMISSIS-, il cui progetto, ammesso al finanziamento parziale di € 63.051,00, prevede l'ausilio degli studenti e dei pazienti con problemi di udito mediante sistemi a induzione magnetica.

Infine, il Capo del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha verificato la coerenza dei progetti selezionati dalla Regione e ha disposto l'erogazione delle risorse (v. decreto del 6.9.2023, comunicato il 6.10.2023, sub doc. 5 resistente).

2. Tanto premesso, si rileva la tardività del deposito della memoria conclusionale operato dalla ricorrente in data 21 febbraio 2024 e, quindi, oltre il termine previsto dall'art. 73, comma 1, c.p.a., con la conseguenza che di tale scritto non si terrà conto ai fini del decidere.

3. Non sono condivisibili le eccezioni della difesa pubblica di inammissibilità del ricorso per omessa notifica a -OMISSIS- e di improcedibilità per mancata impugnazione dell'atto di approvazione della Presidenza del Consiglio.

Secondo l'elaborazione pretoria, l'annullamento dell'avviso di una procedura selettiva per l'assegnazione di contributi pubblici dà luogo di per sé, stante

l'effetto automaticamente caducante (e non meramente viziante), al travolgimento della successiva graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento e degli atti di concessione dei mezzi finanziari conseguentemente intervenuti, i quali si inseriscono nel medesimo procedimento e costituiscono atti consequenziali del primo, analogamente a quanto si verifica nel rapporto fra l'impugnazione del bando di gara per l'affidamento di contratti pubblici ed il provvedimento d'aggiudicazione (in tal senso Cons. St., sez. V, 28 febbraio 2023, n. 2078; per gli effetti caducanti automatici sull'aggiudicazione derivanti dall'annullamento del bando si vedano, *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8772; Cons. St., sez. V, 6 maggio 2021, n. 3538, la quale evidenzia che l'interesse a ricorrere avverso il bando di gara, essendo diretto ad ottenere la ripetizione della procedura, logicamente precede e, in caso di accoglimento, inevitabilmente prevale sull'interesse a conservare l'aggiudicazione, pena la privazione di effettività della tutela giurisdizionale; Cons. St., sez. V, 27 luglio 2020, n. 4758; Cons. St., sez. III, 18 dicembre 2018, n. 7130). Pertanto, avendo impugnato l'avviso indittivo della procedura, -OMISSIS- non era tenuta a gravare anche la graduatoria e, quindi, ad estendere il giudizio ai vincitori, perché l'atto finale viene meno per l'effetto caducante prodotto dall'annullamento del bando.

Né -OMISSIS- potrebbe reputarsi controinteressato perché la ricorrente lamenta, tra l'altro, la previsione della rinnovabilità del finanziamento del progetto Comunic@Salute. Invero, tale clausola del bando non comporta che l'ente morale in parola sia necessariamente destinatario del contributo per aver intrapreso il progetto originario, essendo possibile che altri soggetti subentrino nella conduzione delle attività e che, pertanto, ottengano l'inerente sovvenzione.

4. Priva di pregio è l'eccezione di carenza di interesse in capo a -OMISSIS-, sollevata dalla resistente per il fatto che l'avviso pubblico prevede una co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017, riservata agli enti del

terzo settore e dalla quale, pertanto, la deducente, società commerciale con scopo di lucro, è per definizione esclusa.

Infatti, -OMISSIS-, operatrice del settore dei servizi di video-interpretariato *on line* in -OMISSIS-, contesta proprio la scelta della Regione di ricorrere all'istituto della co-progettazione e, quindi, di non aprire la procedura al mercato, sostenendo che siffatta opzione non rispetti le norme primarie e secondarie disciplinanti l'erogazione dei contributi a carico del Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia, sia immotivata e violi le regole in materia di concorrenza.

5. Nel merito, il I) ed il II) mezzo del ricorso sono fondati, nei sensi in appresso precisati, ed assorbenti.

5.1. L'art. 55, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 117/2017, recante il **codice del terzo settore**, delinea i caratteri fondamentali dell'istituto della co-progettazione: si tratta di una forma di collaborazione fra un'amministrazione ed un ente senza scopo lucrativo per definire interventi e servizi nelle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del codice, che includono i servizi sociali e le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie. In particolare, con la co-progettazione sono elaborati ed eventualmente realizzati *“specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione”*.

L'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023 ribadisce che, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del terzo settore, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale (Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131), la co-progettazione *ex art. 55* del d.lgs. n. 117/2017 rappresenta una

delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. Infatti, l'art. 55 ha introdotto un nuovo rapporto collaborativo tra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore (ETS), che partecipano alla realizzazione dell'interesse generale, in quanto rappresentativi della "società solidale" ed in grado di mettere a disposizione dell'amministrazione sia preziosi dati informativi, sia un'importante capacità organizzativa e di intervento. Pertanto, tra le amministrazioni e gli ETS si instaura *"un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato...Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico"* (così Cort. cost., 26 giugno 2020, n. 131, cit.).

Per tali ragioni il modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dall'art. 55 è riservato in via esclusiva agli enti del terzo settore, i quali perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi (art. 4 del d.lgs. n. 117/2017). Infatti, *"la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva «terzietà» (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano"* (Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, cit.).

Le amministrazioni possono mettere a disposizione dell'organismo *no profit* risorse economiche, materiali ed umane per lo svolgimento del servizio di interesse generale: i mezzi così somministrati vanno considerati alla stregua di

contributi *ex art.* 12 della legge n. 241/1990, come chiarito dal D.M. 31 marzo 2021, n. 72, recante le linee guida sul rapporto tra amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 2 maggio 2023, n. 2621).

Ciò posto, è vero che, in sede legislativa e di interpretazione giurisprudenziale, emerge una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti degli interventi e servizi sociali che riconosce la coesistenza di due schemi organizzativi alternativi, l'uno fondato sulla concorrenza (codice dei contratti pubblici) e l'altro sulla solidarietà (**codice del terzo settore**). Ciò, tuttavia, non esime l'amministrazione dall'obbligo di motivare la scelta di ricorrere al primo o al secondo modello, in ossequio al principio generale dell'art. 3 della legge n. 241/1990: pertanto, qualora opti per gli stilemi procedurali del **codice del terzo settore**, dai quali sono escluse le imprese *profit*, l'ente pubblico deve indicare i profili di preferenza di tali procedure, nella concreta vicenda, rispetto ad un'ordinaria gara d'appalto.

Inoltre, ritiene il Collegio che sia tutt'oggi valida la regola secondo cui l'affidamento dei servizi sociali ricade nel perimetro applicativo delle norme in materia di appalti pubblici se l'amministrazione corrisponde al prestatore dell'attività di interesse generale un corrispettivo o, comunque, una qualsivoglia forma di remunerazione. Di conseguenza, le procedure contemplate dal d.lgs. n. 117/2017 (co-progettazione, partenariato, accreditamento, convenzionamento) non rientrano nel fuoco del codice dei contratti quando l'organismo del terzo settore svolga il servizio in forma gratuita, trattandosi, in tal caso, di un fenomeno non economico, ossia strutturalmente al di fuori delle logiche di mercato e, quindi, radicalmente estraneo alle regole competitive di matrice eurounitaria (in argomento cfr., *ex aliis*, Cons. St., sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232; Cons. St., comm. spec., parere n. 2052 in data 28 agosto 2018; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 18 ottobre 2022, n. 294).

La prestazione si considera gratuita se viene effettuato il rimborso a piè di lista delle spese vive incontrate dall'ente, analiticamente rendicontate e documentate, mentre rimane esclusa la remunerazione dei fattori di produzione interni all'ente stesso, anche in forma indiretta o attraverso rimborsi spese forfettari: segnatamente, dev'essere acclarata l'assenza, a carico del soggetto pubblico affidante, di qualunque compenso per i membri e per il personale dell'ETS, dipendente o volontario, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile; inoltre, non devono ricorrere forme di forfetizzazione dei rimborsi, né di finanziamento o contributo a compenso dell'attività espletata direttamente dall'ente (Cons. St., sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217; Cons. St., comm. spec., parere n. 2052 in data 28 agosto 2018, cit.).

Secondo la logica ispiratrice del **codice del terzo settore**, gli enti *no profit* affidatari dei servizi sociali dovrebbero erogare direttamente le relative prestazioni. Tuttavia, si ammette che, per realizzare l'intervento di interesse generale, l'ETS si avvalga anche di imprese private fornitrici di beni e servizi a titolo oneroso. In tale ipotesi, se gli operatori economici vengono pagati con i fondi pubblici, appare necessario che gli stessi siano scelti secondo le regole del codice dei contratti, perlomeno qualora le loro prestazioni risultino preponderanti rispetto alle attività svolte dall'organismo del terzo settore: infatti, se il servizio finisce per essere prestato, in tutto o in larga parte, da imprese con scopo di lucro, viene meno la *ratio* solidaristica del modello alternativo al mercato, onde, ai fini della normativa pro-concorrenziale di origine comunitaria, l'ETS deve ritenersi equiparato alle amministrazioni committenti, alla luce del concetto sostanziale di appalto pubblico, costituente il portato di effettività del diritto dell'Unione (si veda anche l'art. 93, comma 1, lett. e del d.lgs. n. 117/2017, ai sensi del quale l'ente del terzo settore ha l'obbligo di impiegare correttamente le risorse pubbliche finanziarie e strumentali ad esso attribuite).

5.2. Orbene, ritiene il Collegio che la Regione non abbia fatto buon governo delle regole che presiedono alla scelta ed all'utilizzo delle procedure del **codice del terzo settore**, per le seguenti ragioni.

Anzitutto, la normativa nazionale di riferimento per i finanziamenti pubblici in discussione (art. 1, comma 456, della legge n. 145/2018 e d.p.c.m. 14 febbraio 2023) si limita a contemplare l'assegnazione alla Regioni ed alle Province autonome di fondi per realizzare progetti sperimentali volti all'inclusione sociale delle persone sorde e con ipoacusia, prevedendo il coinvolgimento degli enti del terzo settore maggiormente rappresentativi delle categorie beneficiarie (ossia i disabili uditivi) per l'individuazione dei progetti da sovvenzionare, ma non, necessariamente, per la relativa attuazione.

Pertanto, alla stregua delle coordinate ermeneutiche sopra tracciate, l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto motivare la decisione di dare corso ad una procedura di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017, con affidamento agli ETS anche della fase esecutiva, escludendo *a priori* le imprese che perseguono un profitto. Tanto più che, nella specie, non appare immediatamente percepibile il valore aggiunto del privato sociale, perché i bisogni da soddisfare consistono nella facilitazione dell'accesso dei sordi e degli ipoudenti ai servizi sociosanitari, scolastici e culturali mediante sistemi innovativi per abbattere le barriere alla comunicazione: si tratta, quindi, di servizi caratterizzati da una determinante componente tecnologica (e non umano-solidaristica), onde appare all'opposto presumibile che un confronto esteso alla generalità degli operatori economici possa accrescere la qualità dei progetti in lizza.

In secondo luogo, la resistente ha previsto la refusione delle spese sostenute dagli enti *no profit* con un criterio non pienamente rispettoso del principio di gratuità. Infatti, secondo quanto riferito nella relazione depositata in giudizio, è stata contemplata la retribuzione dei coordinatori dei progetti, vale a dire di personale appartenente agli organismi del terzo settore (con la previsione di

un tetto massimo del 5% del finanziamento, ossia per una quota che, sul contributo totale di € 378.051,00, ammonta ad € 18.902,55).

5.3. Oltre alle anzidette osservazioni, di per sé trancianti, si rileva che l'Amministrazione applica l'istituto della co-progettazione snaturandone la *ratio* e le caratteristiche, come emerge dai documenti di rendicontazione del precedente progetto "Comunic@Salute" (doc. 7 ricorrente), elaborato dalla Regione Liguria unitamente ad -OMISSIS- e finanziato con l'importo di € 395.000,00, in quanto utilmente inserito nella graduatoria della procedura indetta con avviso pubblico della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2020 (concernente l'attribuzione delle risorse del Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia per gli anni 2019 - 2020).

L'assegnazione del suddetto contributo è avvenuta con un meccanismo parzialmente differente da quello di cui è causa, perché il procedimento è stato esperito dalla Presidenza del Consiglio, mentre partecipanti erano direttamente le Regioni, che potevano sviluppare i progetti insieme con gli enti del terzo settore. Tuttavia, ottenuto il finanziamento per il progetto "Comunic@Salute", è accaduto che -OMISSIS- ha assunto, di fatto, un ruolo di committenza e di regia, poiché, oltre ad avvalersi della collaborazione dell'Associazione Ligure Ipoudenti e dell'Associazione -OMISSIS- (rimborsate per € 712,50 ciascuna), ha incaricato un suo dirigente ed una serie di operatori privati, che sono stati remunerati con il denaro pubblico, vale a dire:

- il coordinatore del progetto (-OMISSIS-, segretaria regionale di -OMISSIS-, per l'importo di € 15.000,00);
- la società commerciale fornitrice delle apparecchiature *hardware*, del *software* e delle licenze (3Punto 6 s.r.l., per l'importo di € 229.970,00);
- gli interpreti (-OMISSIS-, -OMISSIS-, per la somma complessiva di € 16.963,04), nonché la docente del corso di formazione (-OMISSIS-, per € 480,00);

- le imprese di pulizia degli uffici dell'ente (-OMISSIS- per l'importo di € 1.412,22);
- la compagnia telefonica fornitrice dell'utenza cellulare dedicata al progetto (-OMISSIS-, per € 590,76) (v. modello di rendicontazione delle spese 2022/2023, con le fatture e le ricevute, allegati alla relazione dell'Amministrazione).

Dunque, riguardando la vicenda in un'ottica sostanzialistica e sotto la “stella polare” della solidarietà sociale – che, secondo il Giudice costituzionale, deve illuminare il percorso della co-progettazione – appare arduo individuare il discrimine tra la fattispecie in questione ed un ordinario appalto di servizi. Infatti, una società commerciale che fornisce servizi di video-interpretariato in -OMISSIS-, qual è -OMISSIS-, potrebbe senz'altro espletare prestazioni identiche e persino migliori (ad esempio, per maggiore fruibilità della piattaforma), a fronte di un corrispettivo versato (non dagli utenti, per i quali il servizio sarebbe sempre gratuito, bensì) dalla Regione con le somme erogate dallo Stato; il lucro dell'impresa privata affidataria corrisponderebbe al guadagno che, nell'ambito del progetto “Comunic@Salute”, hanno ritratto il coordinatore dell'ETS ed i terzi fornitori.

Inoltre, come riferito nella relazione dell'Amministrazione, allorquando non sia in grado di attuare direttamente il progetto, l'ente *no profit* acquista i beni ed i servizi a sua discrezione, con l'unico vincolo di scegliere l'offerta che reputi più conveniente fra tre proposte. Dunque, non vengono applicate le procedure di evidenza pubblica disciplinate dal codice dei contratti, né le norme sui requisiti generali prescritti per i *partner* contrattuali dell'amministrazione, nemmeno per importi rilevanti. Ciò comporta il rischio che l'istituto di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 si trasformi in uno strumento per eludere le regole in materia di appalti pubblici e, nella peggiore delle ipotesi, causi addirittura un danno erariale, veicolando acquisti a prezzi superiori a quelli di mercato (circostanza denunciata da -OMISSIS- con riferimento alle fatture di 3Punto 6 s.r.l., per la cui valutazione si dispone la

trasmissione di copia della presente sentenza alla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Liguria).

6. Per quanto riguarda i requisiti speciali, le clausole di territorialità inserite nel bando – ossia la necessità di sede operativa e di esperienza pregressa in Liguria – risultano illegittimamente restrittive della partecipazione e violative del principio di *par condicio*, che vieta ogni discriminazione dei concorrenti *ratione loci* (in tal senso, *ex multis*, Cons. St., sez. V, 15 maggio 2019, n. 3147; Cons. St., sez. V, 24 gennaio 2019, n. 605). Infatti, tali clausole riservano di fatto la selezione ai soli soggetti già operanti nel territorio, senza che una simile limitazione sia giustificata dalla tipologia delle attività dei progetti, che, come si è visto, possono consistere in prestazioni di interpretariato *on line* per l'accesso ai servizi pubblici dei non udenti e ipoudenti.

Infine, la prescrizione dello scopo statutario di sostegno ai disabili uditivi è connessa alla restrizione della procedura agli enti del terzo settore, che, come esposto, risulta di per sé illegittima.

7. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa fondato e va, quindi, accolto, con conseguente annullamento dell'impugnato avviso pubblico di selezione, da cui discende la caducazione automatica di tutti i successivi atti della sequenza procedimentale.

8. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna la Regione Liguria al pagamento delle spese di lite in favore di - OMISSIS-, liquidandole forfettariamente nell'importo di € 2.000,00 (duemila//00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Dispone la trasmissione, a cura della Segreteria, di copia della presente sentenza alla Procura Regionale della Corte dei Conti per la Liguria per le

valutazioni di sua competenza.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento dei nominativi dei soggetti citati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Referendario, Estensore

Davide Miniussi, Referendario

L'ESTENSORE

Liliana Felletti

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.