

Publicato il 10/10/2025

N. 06656/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01495/2025 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 della Campania

(Sezione Nona)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1495 del 2025, proposto da Sannioirpinialab Aps e Giada Onlus Società Cooperativa Sociale, Cosmoart Aps, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Rossella Verderosa, con domicilio digitale come da p.e.c da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio dei Servizi Sociali Vallo di Lauro Baianese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Dario Brin, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323 e con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

nei confronti

Fiumadea S.r.l. Impresa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Attilio Mignone, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

Fdc Federazione Commercialisti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maurizio Turrà, con domicilio

digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

Associazione il Pentagonogramma, non costituita in giudizio;

Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) della determinazione n° 26 del 5 febbraio 2025, a firma del direttore del Consorzio dei servizi sociali Rosa Grano, con la quale si è proceduto allo scorrimento della graduatoria elaborata dalla commissione di valutazione ed è stato individuato il raggruppamento composto da Fiumadea srl, Fdc federazione commercialisti, Associazione il Pentagonogramma;

2) delle deliberazioni n° 3 e n°4 del Consiglio di Amministrazione del Consorzio dei servizi Sociali Vallo di Lauro Baianese del 6 febbraio 2025 con le quali è stato individuato il raggruppamento composto da Fiumadea srl, FDC federazione commercialisti, Associazione Il Pentagonogramma all'esito della valutazione delle proposte progettuali ed è stato dato atto che la programmazione sarà realizzata dal CSS quale soggetto capofila con il raggruppamento individuato ed è stato nominato il RUP;

3) della nota del direttore generale del 4 febbraio 2025 di rigetto della richiesta di sostituzione del partner Giada Onlus;

4) della nota del direttore generale del 5 febbraio 2025 con cui viene ritenuta non revocabile la dichiarazione di non poter sottoscrivere l'impegno a costituirsi in ATS;

5) di ogni altro atto, presupposto, conseguente o consequenziale con gli atti che precedono, ivi compreso il punto 5 dell'art.3 dell'Avviso regionale nella parte in cui limita la modifica soggettiva della compagine del partenariato nei casi previsti dal vigente codice dei contratti alla sola fase attuativa dell'intervento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio dei Servizi Sociali Vallo di Lauro Baianese, della Fiumadea S.r.l. Impresa Sociale, di Fdc Federazione Commercialisti e della Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2025 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso in epigrafe, notificato in data 12 febbraio 2025 e depositato in pari data innanzi al Tar Salerno (poi assegnato alla Sezione giusta decreto presidenziale n.106/2025), i ricorrenti principali (SannioIrpiniaLab aps, Cosmoart Aps e Giada ONLUS soc. coop.sociale P.A) premettono che la Regione Campania con la deliberazione giunta n. 66 del 14 febbraio 2023 ha approvato il “Piano Sociale Regionale 2022-2024” definendo i principi di indirizzo e di coordinamento per la programmazione e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; di poi, con l’Avviso regionale “Campania Welfare” si è dato esecuzione alla deliberazione della Giunta regionale n. 160 del 10 aprile 2024 (avente ad oggetto “PR CAMPANIA FSE+2021-2027. Priorità 3 Inclusione sociale – Obiettivo ESO 4.8 – Azione 3.h.2- campo di intervento n. 153- *“Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per i soggetti svantaggiati”*), finanziando diverse linee di intervento anche in tema di occupabilità.

2. Con determinazione dirigenziale n. 225 del 21 novembre 2024, il Consorzio dei Servizi sociali Vallo di Lauro Baianese ha conseguentemente indetto la manifestazione di interesse volta all’individuazione di soggetti con i quali creare un partenariato per la presentazione di una proposta progettuale in conformità al citato Avviso pubblico.

3. Al termine della procedura la Commissione ha individuato il raggruppamento costituito da Cosmoart Aps Associazione Culturale - Giada

Onlus Società Coop Sociale Pa - Sannioirpinia Lab Aps.

4. Sennonché, con nota del 3 febbraio 2025 la SannioIrpinia Lab Aps comunicava la sopraggiunta impossibilità di costituirsi in raggruppamento da parte di uno dei partner (Cooperativa Giada onlus) in ragione della contemporanea partecipazione di quest'ultimo ad un altro partenariato presso altro ambito nella provincia di Benevento (Ambito Sociale B05 Morcone) e contestualmente richiedeva di poter essere autorizzata, ai sensi dell'art.97 del Codice degli Appalti, alla sostituzione della Cooperativa Giada con altro partner (società Istituto Bisogno srl).

5. Con provvedimento prot. n. 341 del 4 febbraio 2025, il Consorzio dei servizi sociali ha esitato negativamente tale richiesta sia in quanto pervenuta, in violazione dell'art. 3 dell'avviso regionale, nella fase preliminare di coprogettazione (e non nella fase di attuazione dell'intervento), sia perché l'operatore Giada Onlus non avrebbe potuto partecipare a più avvisi pubblici di partenariato pubblicati dagli ambiti territoriali.

6. A seguito delle osservazioni di parte ricorrente, con determina n. 26 del 5 febbraio 2025, l'anzidetto Consorzio confermava la reiezione dell'istanza di sostituzione del partner e procedeva allo scorrimento della graduatoria individuando nel raggruppamento secondo graduato (Fdc, Fiumadea, Il Pentagonogramma) il soggetto prescelto per la presentazione della proposta progettuale (deliberazione del C.d.A. n. 3 del 6 febbraio 2025).

7. Avverso l'Avviso pubblico e le determinazioni escludenti del Consorzio i ricorrenti principali hanno formulato i seguenti motivi di ricorso:

1. Violazione e falsa applicazione dell'avviso pubblico regionale art.3; Violazione e falsa applicazione della deliberazione della Giunta regionale n°160 del 10.04.2024. Violazione della lex specialis di manifestazione di interesse del CSS. Eccesso di potere per erroneità di presupposti; sviamento.

Si sostiene che il Consorzio non avrebbe considerato la legittima possibilità per la società Giada onlus di partecipare a due proposte progettuali in due province diverse (Avellino e Benevento).

Secondo la prospettazione ricorsuale, in particolare, il Consorzio intimato non avrebbe applicato correttamente l'art. 3 dell'Avviso regionale il quale (in deroga alla regola che prevede la presentazione di una sola proposta progettuale per la realizzazione di un centro territoriale di inclusione erogante le tre tipologie di azioni) consentirebbe la partecipazione dello stesso soggetto a più progetti se afferenti a province diverse. Tali conclusioni sarebbero confermate dalla Faq resa dall'ente regionale che avrebbe chiarito inequivocabilmente la possibilità per lo stesso operatore di partecipare in una provincia come ente di formazione ed in altra provincia come promotore di tirocinio.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art.97 del D.lgs 36/2023. Violazione della lex specialis di manifestazione di interesse del CSS. Eccesso di potere per carenza di presupposti. Erroneità di motivazione.

Si deduce, quindi, l'illegittimità dell'art. 3 comma 5 dell'Avviso regionale laddove prevede che *“E' consentita nella fase attuativa dell'intervento, la modifica soggettiva della compagine del partenariato nei casi previsti dal vigente codice dei contratti”*. Tale prescrizione, in particolare, non sarebbe coerente con le disposizioni del nuovo Codice dei Contratti, che, viceversa, consentirebbe la sostituzione fin dalla presentazione dell'offerta; di qui, l'illegittimità derivata del provvedimento reso dal Consorzio il 4 febbraio 2025.

3. Violazione e falsa applicazione artt. 2-7-8-13 Legge 241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione, Eccesso di potere per omessa istruttoria. Irragionevolezza”.

L'Amministrazione avrebbe, infine, ritenuto non revocabile la richiesta di sostituzione del partner attribuendo alla stessa immediati effetti decadenziali.

8. Si sono costituiti in giudizio il Consorzio dei Servizi Sociali Vallo di Lauro Baianese, Fiumadea S.r.l. Impresa Sociale e Fdc Federazione Commercialisti.

9. Con ricorso incidentale la FIUMADEA Srl Impresa Sociale, in proprio e quale appartenente alla costituenda ATS con la FDC Federazione Commercialisti, ha impugnato gli atti della procedura all'esame (come specificamente indicati in epigrafe) nella parte in cui gli stessi non hanno

provveduto alla rideterminazione dei punteggi così come richiesto dalla stessa ricorrente incidentale con preavviso di ricorso del 31 gennaio 2025.

10. Premessa, quindi, la specifica e dettagliata contestazione del ricorso principale, si censura da un lato, l'attribuzione di zero punti alla proposta progettuale presentata sia in riferimento al parametro "*Promozione dei principi orizzontali*" che in riferimento alle esperienze pregresse; dall'altro, si stigmatizza l'erroneità della valutazione relativa sia al subcriterio "*Promozione dei Principi orizzontali del PR di non discriminazione e trasparenza, pari opportunità, parità di genere e accessibilità per le persone con disabilità, nonché di sviluppo sostenibile nella sua dimensione ambientale e sociale*" che al subcriterio "*Partecipazione, senza demerito, ad avvisi simili banditi dalla Regione Campania*"

11. Con ordinanza cautelare n. 767 del 16 aprile 2025, confermata in appello, la domanda cautelare formulata in calce al ricorso principale è stata respinta in ragione delle esigenze di approfondimento proprio della sede di merito, ravvisandosi, comunque, la prevalenza, nel bilanciamento delle contrapposte ragioni, dell'interesse pubblico alla tempestiva definizione della procedura.

12. Le parti hanno presentato memorie ex art. 73 c.p.a.; solo in data 27 maggio 2025 la Regione Campania ha depositato memorie e documentazione pertinente i fatti di causa.

13. All'udienza pubblica del 10 giugno 2025, sentiti i difensori presenti, la causa è stata introitata in decisione.

14. Preliminarmente non coglie nel segno l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dalla Regione Campania essendo, all'evidenza, impugnato, per quanto di interesse, l'Avviso pubblico regionale in applicazione del quale sono stati adottati gli atti del Consorzio quivi censurati.

15. Ancora in via preliminare, quanto all'eccezione – formulata dalle controinteressate- di tardività della notifica del ricorso alla Regione Campania motivata in ragione dell'applicazione alla fattispecie in esame delle disposizioni previste dall'art. 120 c.p.a., il Collegio osserva quanto segue.

16. La procedura selettiva all'esame è finalizzata all'individuazione di Enti del Terzo Settore (ETS) per la costituzione di un partenariato volto alla co-progettazione di interventi e servizi sociali innovativi, nell'ambito dell'Avviso regionale "Campania Welfare".

17. In riferimento all'affidamento dei servizi sociali la Corte costituzionale, con sentenza n. 131 del 2020, ha stigmatizzato la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi (appalto o co-progettazione) a seconda della prevalenza degli aspetti concorrenziali ovvero dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (co-progettazione).

18. Sul punto, in particolare, la Consulta ha precisato che *"Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di "accreditamento") si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.*

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.

Del resto, lo stesso diritto dell'Unione - anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 "Spesizzino" e a., che tendono a smorzare la dicotomia

conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) - mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento di finalità sociali?” (Corte costituzionale sentenza n. 131/2020).

19. Coerentemente, le Linee Guida per i rapporti collaborativi tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore (d.m. n. 72 del 31 marzo 2021) precisano che trova applicazione il Codice dei contratti pubblici allorché un Ente pubblico agisce quale stazione appaltante, attivando una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un contratto pubblico per lo svolgimento di un servizio definito dall'ente stesso nel relativo bisogno e nelle obbligazioni e relative prestazioni, economiche e contrattuali, con il riconoscimento di un corrispettivo, idoneo ad assicurare un utile di impresa, determinato sulla base dell'importo a base d'asta, venendo ad esistere un rapporto a prestazioni corrispettive. Viceversa, a fronte dell'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi del Titolo VII del **Codice del Terzo Settore** (d.lgs. n. 117/2017), finalizzata alla selezione degli Enti del Terzo Settore con i quali formalizzare un rapporto di collaborazione per lo svolgimento di “altre attività amministrative in materia di contratti pubblici”, nelle quali PA ed Enti del Terzo Settore vengono in relazione, (come previsto dal richiamato art. 30, comma 8, del Codice dei Contratti), anche a seguito dell'iniziativa degli stessi Enti del Terzo Settore, si applicheranno le disposizioni previste sul procedimento amministrativo, di cui alla legge n. 241/1990, oltre che quelle specifiche del **Codice del Terzo Settore** (par. 1.1 delle Linee Guida citate).

20. Principiando, dunque, da tali complessive coordinate ermeneutiche deve ritenersi che ricorrano, in particolare, gli elementi tipici di peculiare regime di cooperazione con l'Amministrazione -che legittimano l'applicazione del d.lgs.

117/2017- allorquando si ravvisi la gratuità dei servizi offerti dagli enti del terzo settore partecipanti.

21. L'effettiva gratuità, in particolare, deve risolversi contenutisticamente nella non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore, da intendersi non già come assenza di corrispettivo, ma come non idoneità dello stesso a coprire i fattori di produzione e, in particolare, della manodopera (T.A.R. Firenze, Sez. I, 1° giugno 2020, n.666), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese nei sensi indicati dall'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017 (in termini, Consiglio di Stato sez. V, 22 maggio 2024, n.4540).

22. A tal riguardo, in particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che *“È, in special modo, necessario “che sia acclarata l'assenza di qualunque remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile anche indiretto, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente e, altresì, che non ricorrano forme di forfetizzazione dei rimborsi né di finanziamento a fondo perduto, né di finanziamento, acquisto o contributo in conto capitale. Solo la sicura esclusione di ogni possibile ripianamento con risorse pubbliche del costo dei fattori produttivi utilizzati dall'ente e l'assenza di alcuna forma di incremento patrimoniale anche se finalizzato al servizio stesso dimostrano, infatti, l'oggettiva assenza dell'economicità e, dunque, determinano l'iscrizione del servizio entro la categoria dei servizi non economici di interesse generale, con conseguente fuoriuscita dall'ambito oggettuale del Codice dei contratti pubblici”* (parere Consiglio di Stato n. 2052/2018).

23. In tale prospettiva va pertanto letto l'art. 6 del d.lgs n. 36/2023, invocato dalla difesa della ricorrente principale, secondo cui «non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del **codice del Terzo settore**, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017».

24. Orbene, nel caso all'esame occorre rilevare come le previsioni della lex specialis si discostino dal concetto di “gratuità” come sopra indicato, avendo l'Avviso regionale previsto la corresponsione di consistenti agevolazioni pubbliche per tutte le linee di intervento ed essendo previsto il rimborso delle

spese sui costi diretti del personale. (cfr. in termini, Consiglio di Stato n. 7020/2024).

25. Per quanto sopra, deve ritenersi che l'intervento fuoriesca dall'ambito della categoria dei servizi non economici di interesse generale per rientrare, invece, nell'ambito del Codice degli appalti.

26. Al presente giudizio, pertanto, si applica il rito speciale previsto l'art. 120 c.p.a. con conseguente intempestiva impugnazione dell'avviso regionale (nella parte contestata dai ricorrenti principali) in quanto notificata alla Regione Campania solo in data 25 marzo 2025 e, quindi, oltre il termine perentorio previsto dall'art. 120 c.p.a.

27. Posta, per quanto sopra, l'intangibilità dell'atto regionale gravato, si appalesano comunque infondate le censure articolate dal ricorrente principale avverso l'art. 3 dell'Avviso pubblico regionale (con le quali si sostiene l'illegittimità delle prescrizioni che consentono la modificazione soggettiva del partenariato solo in sede di esecuzione), anche perché la parte ricorrente né in sede di presentazione dell'offerta né prima dell'aggiudicazione, ha comunque adempiuto agli oneri di comunicazione previsti dall'art. 97 comma 1 lett. a) e 97 comma 2 d.lgs. n. 36/2023.

28. In ogni caso, nello stesso atto introduttivo del giudizio si ammette che Giada Onlus rivestiva nell'ambito del raggruppamento (ricorrente principale) il ruolo di soggetto iscritto nella Sezione A) dell'elenco regionale degli operatori pubblici e privati accreditati ai sensi della Delibera della Giunta Regionale n. 136 del 22 marzo 2022, sicché comunque non avrebbe potuto partecipare a più di un partenariato dal momento che l'art. 3 dell'Avviso pubblico vietava, a pena di esclusione, ai soggetti diversi dalle Associazioni datoriali di categoria e dei Sindacati dei lavoratori nonché dei soggetti accreditati per l'attivazione dei tirocini, di partecipare ad altri partenariati.

29. La disposizione in questione, difatti, prevedeva la possibilità per lo stesso soggetto di ricoprire più ruoli (come promotore di tirocini, come erogatore di percorsi di empowerment e come ente del terzo settore), ma solo all'interno

del partenariato e ove soddisfatti i requisiti a termini di legge fermo restando il rispetto del numero minimo di soggetti partecipanti di cui al punto successivo.

30. Tale ultimo rilievo, in disparte il valore non vincolante delle faq, è in sé assorbente e comporta l'irrilevanza della sopravvenuta dichiarazione di revoca della precedente dichiarazione di sostituzione del partner.

31. Per quanto sopra complessivamente osservato il ricorso principale deve ritenersi irricevibile ed in ogni caso infondato.

32. L'esito del ricorso principale determina l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del ricorso incidentale presentato dalla controinteressata.

33. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo in favore del Consorzio, del ricorrente incidentale e del controinteressato costituito, mentre possono compensarsi nei rapporti con la Regione Campania.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando:

- dichiara l'irricevibilità e, in ogni caso, l'infondatezza del ricorso principale;
- dichiara l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del ricorso incidentale;

Condanna i ricorrenti principali (SannioIrpiniaLab aps, Cosmoart Aps e Giada ONLUS soc. coop.sociale P.A.) al pagamento delle spese processuali che si liquidano in Euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge in favore del Consorzio dei Servizi Sociali Vallo di Lauro Baianese _Ambito A6 Mugnano del Cardinale ed euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) oltre accessori di legge in favore del ricorrente incidentale (FIUMADEA Srl Impresa Sociale) e della controinteressata (FDC Federazione Commercialisti).

Spese compensate nei rapporti con la Regione Campania.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario, Estensore

Alessandra Vallefucio, Referendario

L'ESTENSORE

Rosaria Palma

IL PRESIDENTE

Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO