

Pubblicato il 19/09/2019

N. 11146/2019 REG.PROV.COLL.

N. 12404/2018 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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12404 del 2018, proposto dalla Associazione di Promozione Sociale "Percorsi Evolutivi", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Freni e Simona Barchiesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia nonchè in Roma, via degli Scipioni 281;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Pasquali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia nonchè in Roma, via del Tempio di Giove,21;
Roma Capitale – Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative non costituito in giudizio;

nei confronti

Associazione “Ciao O.N.L.U.S.” non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa misura cautelare,

della determinazione dirigenziale n. 787 del 10 agosto 2018 del Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale, avente ad oggetto «annullamento parziale d'ufficio in autotutela del bando pubblico per l'assegnazione di locali di proprietà di Roma Capitale da destinare alla realizzazione di progetti per attività culturali e di rilievo sociale, in attuazione degli indirizzi di cui alla deliberazione della Giunta Capitolina n. 219 del 23/07/2014 approvato con Determinazione Dirigenziale n. 588 del 31.07.2017» e notificata in data 17 agosto 2018;

di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale – ancorché non conosciuto – in quanto lesivo della posizione dell'Associazione ricorrente e nei limiti di cui all'interesse dedotto in giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2019 il dott. Filippo Maria Tropiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.L'associazione ricorrente ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 787 del 10 agosto 2018 adottata dal Direttore del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale, con la quale sono stati annullati parzialmente in autotutela gli atti inerenti il bando pubblico de quo, finalizzato all'assegnazione di locali di proprietà di Roma Capitale da destinare alla realizzazione di progetti per attività culturali e di rilievo sociale, in attuazione degli indirizzi di cui alla deliberazione della Giunta Capitolina 219 del 23 luglio 2014 approvata con D.D. n. 588/2017.

Ha ricordato in ricorso la deducente quanto segue.

Con deliberazione n. 66 dell'Assemblea Capitolina del 18 luglio 2013, Roma Capitale fissava, quale obiettivo generale e di indirizzo dell'azione di governo per il quinquennio 2013 – 2018, alcune linee programmatiche tese a valorizzare il patrimonio comunale, affinché esso potesse essere destinato a rendere più accogliente la città e ricca di opportunità.

La Giunta, nella sua seduta del 23 luglio 2014, adottava la deliberazione n. 2019, con la quale approvava i criteri e le modalità per l'utilizzo, in concessione d'uso o affitto a titolo oneroso, degli immobili di proprietà comunale, al fine di avviare i progetti volti allo sviluppo di attività culturali, sociali e di imprenditoria, manifestando esplicitamente un particolare interesse a promuovere e rafforzare il contributo del terzo settore e delle associazioni in genere, anche attraverso la creazioni di servizi, risorse, luoghi e strutture apposite, in grado di avviare processi di crescita culturale, di sviluppo economico ed innovazione, nonché di coesione sociale nella città.

Il citato provvedimento, tra i vari interventi da porre in essere, annoverava progetti specifici a carattere sociale e/o artistico culturale da parte di associazioni senza fini di lucro in aree centrali e nell'ambito del processo di rigenerazione della periferia; mandava dunque al Dipartimento Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione l'individuazione degli spazi e delle procedure per assegnazione a tali enti.

Il 31 luglio 2017 veniva così adottata la D.D. n. 588/2017, per mezzo della quale venivano individuati 7 locali appartenenti al patrimonio di Roma Capitale, ritenuti idonei alla realizzazione del progetto e ad approvare il bando di gara.

Tra di essi quello di cui è causa, relativo al lotto n. 6, sito in Largo Capelvenere 7/8.

La legge di gara determinava le modalità di selezione ed aggiudicazione, specificando i criteri valutativi per l'attribuzione del punteggio.

Con successiva Determinazione n. 912 del 6 dicembre 2017, venivano nominate le commissioni di gara.

Nel caso di specie gli uffici decidevano di istituire 2 distinte commissioni, ciascuna delle quali dotata di personale con competenze specifiche, al fine di valutare i lotti, che venivano contestualmente suddivisi in due gruppi (il primo gruppo, contenente i lotti da 1 a 2 ed il secondo gruppo contenente i restanti lotti da 3 a 7, ascritti al primo o al secondo gruppo in ragione delle specifiche caratteristiche di ciascuno).

L'amministrazione riteneva infatti opportuno prevedere che le offerte relative ai lotti 1 e 2 (entrambi soggetti a vincolo ex D.Lgs n. 42/2004) fossero giudicate da una commissione particolare, composta da soggetti dotati delle competenze tecniche e della sensibilità professionale imposte dal valore storico, artistico e culturale degli immobili assegnandi.

La determina precisava dunque che la commissione preposta all'esame delle domande concernenti i lotti 1 e 2 sarebbe stata integrata da un componente designato dalla Sovrintendenza capitolina.

La deducente associazione ricorda pure, nell'atto introduttivo, come la necessità di costituire 2 distinte commissioni era stata anche suggerita dalla ingente mole di istanze pervenute nonché dalla contestuale esigenza di chiudere celermente il procedimento.

Su tale linea, veniva così nominata la commissione giudicatrice per i lotti n. 3, 4, 5, 6 e 7, formata da componenti in servizio presso l'amministrazione procedente.

Compiute le attività strumentali necessarie ed eliminate le domande inammissibili, la commissione procedeva a formare le graduatorie provvisorie unitamente ai verbali di sedute pubbliche e riservate; il tutto veniva poi trasmesso al responsabile del procedimento (v. nota prot, 10607 del 9 aprile 2018).

Ultimato l'iter procedimentale, con D.D. n. 342 del 2 maggio 2018, il Dipartimento recepiva le risultanze del lavoro della commissione ed approvava le graduatorie predisposte per i lotti n. 3, 4, 5, 6 e 7, come risultanti dai verbali della commissione.

Venivano dunque aggiudicati provvisoriamente i locali in questione ai concorrenti primi classificati.

L'amministrazione subordinava quindi l'aggiudicazione definitiva e la stipula dell'atto di concessione al successivo positivo riscontro dei controlli sui requisiti obbligatori di partecipazione, di cui all'art. 4 dell'avviso pubblico (oltre all'accertamento che l'aggiudicatario provvisorio non risultasse assegnatario di altri beni oggetto del bando).

Il tutto veniva pubblicato sul sito istituzionale del Comune (in data 4 maggio 2018), dando contezza della disposta approvazione delle graduatorie e dell'aggiudicazione provvisoria dei lotti da 3 a 7.

L'associazione ricorrente, aggiudicataria provvisoria del lotto 6, si attivava subito nel mettere in essere le attività strumentali e la presa in carico dei locali aggiudicati, all'uopo predisponendo apposito progetto (inerente un'attività meritoria nel campo della promozione dell'autonomia nello sviluppo personale, particolarmente indirizzata all'ausilio di soggetti affetti da DSA – Disturbi Specifici di Apprendimento).

Deduce l'istante che, tuttavia, inaspettatamente, interveniva la gravata Determina n. 787 del 10 agosto 2018, con la quale il Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative disponeva il parziale annullamento in autotutela della gara.

Gli uffici motivavano l'atto di autotutela, ritenendo che *"...a seguito di una rinnovata valutazione degli atti, la nomina di due diverse Commissioni giudicatrici che svolgono compiti analoghi rispetto ad una medesima gara pubblica, ancorchè suddivisa in lotti – non riconducibili alla fattispecie che prevede la presenza sia di un Seggio di gara per lo svolgimento delle attività*

afferenti le sedute pubbliche della stessa, sia di una Commissione giudicatrice deputata alla valutazione tecnica in seduta riservata delle offerte presentate – appare inficiare nella fase di ammissione e soprattutto, nella fase di valutazione delle offerte di concorrenti i principi della par condicio, imparzialità, trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa anche in ragione di una lesione, almeno potenziale, della libera, consapevole e paritaria partecipazione dei concorrenti oltre che di una possibile esposizione dell'amministrazione ad eventuali contenziosi”.

L'amministrazione provvedeva dunque ad annullare la procedura di assegnazione dei restanti locali di Roma Capitale, per sottoporla a nuovo esame; ritenendo di rieditare la fase finale concernente la valutazione e la successiva aggiudicazione dei lotti.

In sostanza l'amministrazione ha inteso sottoporre le medesime offerte presentate ad una nuova valutazione “...retroagendo la stessa fino ricezione delle offerte...e nominando, in seguito, una unica nuova Commissione giudicatrice per la valutazione delle stesse”.

L'istante associazione lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato ed articola i seguenti motivi di diritto:

1. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21 nonies legge n. 241/90 e degli artt. 4 e 30 D.Lgs18 aprile 2016 n. 50. Eccesso di potere sub specie di lesione dei principi di economicità efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità della gara pubblica. Eccesso di potere sub specie di illogicità manifesta.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 e 41 C.E.D.U. e dell'art. 97 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 8 e 10, L. 241/1990.

L'istante ha dunque concluso chiedendo l'annullamento degli atti impugnati previa concessione di idonea tutela cautelare.

Si è costituita Roma Capitale contestando il ricorso e chiedendo la reiezione.

Il Collegio ha accolto la domanda cautelare con ordinanza n. 7402/2018, resa alla camera di consiglio del 5 dicembre 2018.

L'ordinanza di primo grado è stata confermata dal Consiglio di Stato con provvedimento n. 622/2019, adottato in data 7 febbraio 2019.

La causa è stata quindi discussa e trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 3 luglio 2019.

2. Tanto premesso in fatto, in coerenza con quanto già sinteticamente ritenuto in sede cautelare, il Collegio rileva la fondatezza del ricorso.

Come esposto in fatto, il fulcro motivazionale del gravato provvedimento di autotutela si incentra sulla ritenuta illegittimità della nomina di 2 diverse commissioni giudicatrici per la gara de qua, scelta che l'amministrazione ha tardivamente ritenuto non corretta ed anzi assunta in violazione dei principi di par condicio, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

3. Osserva tuttavia il Collegio come la sopradedotta illegittimità della nomina delle commissioni (presupposto essenziale del potere di autotutela) non risulti in effetti sussistente, come correttamente dedotto dalla difesa di parte istante.

Dalla documentazione versata in atti emerge, viceversa, che la scelta di nominare le 2 distinte commissioni era stata imposta dalle caratteristiche precipue dei lotti da assegnare, dei quali solo alcuni erano soggetti a vincolo.

Il Dipartimento aveva dunque ritenuto, esercitando una plausibile opzione, di indire un'unica gara per l'assegnazione dei vari immobili in favore degli enti partecipanti e tuttavia di far valutare le domande, in ragione dell'applicazione dei medesimi criteri, da 2 commissioni giudicatrici opportunamente "variate" e integrate in ragione delle specifiche competenze richieste per gli immobili soggetti a vincolo (integrazione disposta mediante l'aggiunta di un tecnico proveniente dalla Sovrintendenza capitolina).

Non sembra al Collegio che tale determinazione possa dirsi viziata né da illegittimità alcuna né, per altro, da alcun vizio di merito, essendo ben possibile lo

“sdoppiamento” della commissione giudicatrice in una procedura di gara così connotata.

Tale scelta è stata vieppiù giustificata dalla ritenuta necessità di concludere tempestivamente il procedimento, il quale aveva visto pervenire numerosissime domande di partecipazione.

Pertanto, il gravato atto di riesame, nella parte in cui è motivato con la dedotta sussistenza di un vizio di legittimità che violerebbe la *par condicio* dei concorrenti, appare errato in quanto adottato sulla base di un presupposto non veritiero.

Già sotto tale primo profilo, l'atto gravato di annullamento si palesa illegittimo.

4. In secondo luogo, deve poi aggiungersi che il provvedimento di secondo grado risulta basato su di una incongrua giustificazione, anche laddove omette del tutto di dare conto, controvertendoli, dei solidi motivi di opportunità che sconsigliavano una rimozione retroattiva della procedura, motivi opportunamente illuminati dalla medesima difesa di parte ricorrente.

Il piano e regolare andamento della gara avrebbe fatto conseguire all'amministrazione apprezzabili vantaggi, sia sotto il profilo della riqualificazione cittadina, sia sotto il profilo economico, atteso che, oltre all'incasso del canone di concessione, l'ente poteva godere della ristrutturazione degli immobili assegnati a cura e spese del privato, con contestuale trasferimento altresì degli oneri manutentivi in capo agli affidatari stessi.

Tali preminenti interessi pubblici dovevano essere congruamente valorizzati e ponderati nel giudizio discrezionale che ha condotto all'adozione del gravato atto di annullamento; incumbente che l'amministrazione ha del tutto ommesso di porre in essere.

Ne l'atto dà conto delle future modalità con cui verrà nuovamente rinominata la commissione, restando preminente l'esigenza di dotare i commissari delle citate

competenze specifiche, che suggeriscono, segnatamente per i lotti sottoposti a vincolo, un'integrazione ab externo dell'organo valutativo.

5. Alla luce delle considerazioni, l'atto di autotutela parziale è dunque viziato in forza della dedotta violazione dell'articolo 21 *nonies* Legge 241/90, nonché del contestato vizio di eccesso di potere, con assorbimento di ogni altro motivo.

Si aggiunga che tanto più accorta doveva essere la puntuale motivazione dell'atto, in quanto la procedura di gara era giunta ad un segmento procedimentale tale da fondare un solido affidamento in capo agli assegnatari provvisori degli immobili.

6. Peraltro quanto sopra esposto colora di natura sostanziale altresì il lamentato vizio procedimentale che parte ricorrente ha articolato nei sensi di una lamentata mancata partecipazione al procedimento esitato nell'atto gravato.

Una corretta ed effettiva interlocuzione procedimentale avrebbe potuto verosimilmente indurre l'amministrazione a determinarsi in senso contrario rispetto a quanto poi ritenuto mediante l'atto di annullamento parziale, il quale è stato emanato, va ribadito, sulla base di un vizio di legittimità in realtà insussistente.

7. Per quanto sopra esposto, il ricorso deve dunque essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna Roma Capitale, in persona del Sindaco pro-tempore, a rifondere le spese di lite in favore della parte ricorrente, che si liquidano in complessivi euro 2.000.00 (duemila/00) oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere

Filippo Maria Tropiano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Filippo Maria Tropiano

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO