



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 967 del 2019, proposto da Comitato Piazza Verdi– Zona Universitaria – Centro Storico, Associazione Culturale Youkali APS, Associazione Culturale Boart e Associazione Culturale Vicolo Stretto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Marco Masi e Maria Cristina Fabbretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bologna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ada Labriola, Antonella Todde e Antonella Trentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto fisico presso gli uffici dell'Avvocatura civica, in Bologna, piazza Maggiore n. 6;

nei confronti

Associazione Nata Per Sciogliersi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Simone Sabbatini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa rilascio di misure cautelari,

- del provvedimento del Comune di Bologna, Dipartimento Cultura e Promozione della Città avente ad oggetto: “approvazione della graduatoria per l’assegnazione di immobili di proprietà comunale ad associazioni iscritte all’elenco comunale delle libere forme associative a seguito dell’avviso pubblico P.G. n. 343587/2019”, pubblicato in data 8/11/2019;
- di tutti gli atti comunque connessi, conseguenti e/o presupposti ai precedenti, ancorché non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bologna e dell’Associazione Nata Per Sciogliersi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2024 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO

1.1. In esecuzione della determina dirigenziale n. 353587/2019 del 26.07.2019 il Comune di Bologna pubblicava l’avviso pubblico “per la concessione di immobili di proprietà comunale per finalità diverse di promozione culturale e per lo sviluppo di progetti di promozione della città ad associazioni iscritte all’elenco comunale delle libere forme associative”. La durata della concessione era stabilita in quattro anni, con possibilità di rinnovo al termine per altri quattro.

L’avviso stabiliva che l’assegnazione in concessione dei predetti immobili sarebbe avvenuta sulla base del pregio dei progetti di attività presentati dai candidati, da valutare in relazione a due criteri, e precisamente:

(A) le caratteristiche del progetto e del proponente, criterio suddiviso a sua volta in tre sub-criteri, per complessivi 50 punti,

(B) l'utilità generale per la collettività, criterio anch'esso suddiviso in tre sub-criteri, per complessivi 50 punti.

L'avviso prevedeva altresì che la concessione sarebbe stata a titolo oneroso, fissando per ciascun immobile il canone annuo dovuto, canone soggetto tuttavia all'abbattimento del 50% laddove il progetto del concessionario avesse ottenuto un punteggio inferiore o uguale a 25 punti per il criterio B, e all'abbattimento del 100% in caso di punteggio per il medesimo criterio pari o superiore a 26 punti.

1.2. Fra gli immobili comunali messi a gara vi era quello di vicolo Bolognetti n. 2, per il quale presentavano domanda due soli concorrenti: il raggruppamento con a capo l'Associazione Nata Per Sciogliersi, giunto primo con complessivi 84 punti, e quello con capo il Comitato Piazza Verdi – Zona Universitaria – Centro Storico, classificatosi secondo con complessivi 78 punti.

L'immobile veniva quindi dato dal Comune in concessione al raggruppamento (*breviter*) Nata Per Sciogliersi (che era la concessionaria uscente).

2.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il Comitato e alcune delle Associazioni costituenti il raggruppamento giunto secondo hanno impugnato l'atto di approvazione della graduatoria finale, chiedendone l'annullamento, previa sospensiva.

2.2. Contestano i ricorrenti il punteggio ricevuto dalla propria offerta per il sub-criterio B3 "Precedenti esperienze di gestione continuativa virtuosa di immobili di proprietà Comunale per finalità di interesse sociale e culturale" (primo motivo di impugnazione), il punteggio assegnato all'offerta del raggruppamento controinteressato per il sub-criterio A3 "Sostenibilità economico finanziaria" (secondo motivo di impugnazione), la valutazione comparativa dei due progetti in relazione alla fruizione della sala-studio della Biblioteca Ruffilli ubicata all'interno dell'immobile stesso (terzo motivo di impugnazione).

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Bologna, contestando nel merito i motivi di impugnazione prospettati in ricorso e concludendo per la sua reiezione.

3.2. Si è costituita in giudizio pure l'Associazione Nata Per Sciogliersi, eccependo

preliminarmente l'inammissibilità del ricorso perché le censure proposte impingerebbero nel merito di scelte tecnico-discrezionali e perché il raggruppamento avversario non sarebbe stato nemmeno legittimato a partecipare alla procedura selettiva per cui è causa.

Nel merito la controinteressata ha controdedotto agli argomenti avversari, istando anch'essa per il rigetto del ricorso.

4.1. La domanda cautelare è stata respinta sia in primo, che in secondo grado.

4.2. Con memoria depositata in data 3.01.2024 il Comune ha dichiarato che era deceduto il legale rappresentante del Comitato ricorrente, circostanza che a suo dire costituirebbe evento interruttivo del giudizio.

4.3. Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2024 la causa è stata introitata.

DIRITTO

1. Viene in decisione la causa promossa dal Comitato Piazza Verdi – Zona Universitaria – Centro Storico unitamente alla Associazione Culturale Youkali APS, alla Associazione Culturale Boart e alla Associazione Culturale Vicolo Stretto avverso l'assegnazione in concessione al raggruppamento con a capo l'Associazione Nata Per Sciogliersi dell'immobile del Comune di Bologna, sito in Bologna, vicolo Bolognetti n. 2.

I ricorrenti hanno partecipato in raggruppamento (costituito anche da altri soggetti) alla procedura competitiva bandita dal Comune, classificandosi secondi con uno scarto di 6 punti rispetto al raggruppamento controinteressato che si è aggiudicato il bene.

2.1.1. Preliminarmente va affrontata la questione della morte del legale rappresentante del Comitato Piazza Verdi – Zona Universitaria – Centro Storico, che la difesa del Comune di Bologna prospetta quale causa di interruzione del giudizio.

Ai sensi dell'articolo 79, comma 2, Cod. proc. amm., «l'interruzione del processo è disciplinata dalle disposizioni del codice di procedura civile», il quale all'articolo

300 prevede che la morte di una delle parti costituite determina l'interruzione del processo dal momento in cui è dichiarata in udienza o notificata alle altre parti dal procuratore costituito.

2.1.2. Senonché, occorre distinguere i piani, l'estinzione di un ente dotato di soggettività giuridica può essere equiparata alla morte di una persona fisica, ma la morte della persona fisica che ricopre il ruolo di legale rappresentante non determina affatto l'estinzione dell'ente rappresentato. Conseguentemente, per giurisprudenza costante, anche del Giudice ordinario, «la morte del legale rappresentante di un ente munito di personalità giuridica non comporta l'interruzione del processo, poiché il concetto di rappresentanza legale, richiamato dall'art. 299 c.p.c., si riferisce soltanto alla rappresentanza dei soggetti incapaci, mentre gli amministratori od i liquidatori di enti muniti di personalità giuridica sono mandatari dell'ente medesimo, in conformità di tutta la struttura e della disciplina legale del rapporto che li lega a questo, sicché è privo di efficacia interruttiva il cambiamento della persona fisica investita della rappresentanza della società o dell'ente, sia nel caso di cambiamento della persona dell'amministratore nello stadio di vita normale dell'ente che nell'ipotesi di passaggio della rappresentanza del medesimo da un amministratore all'altro» (cfr., ex multis, Cass., Sez. I, sentenza n. 2817/2018).

Non sussistono, pertanto, i presupposti per disporre l'interruzione del giudizio.

2.2. Sempre preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa dell'Associazione Nata Per Sciogliersi per avere i ricorrenti svolti censure che, a suo dire, impingono nel merito di valutazioni discrezionali dell'Amministrazione.

L'eccezione è infondata.

Gli atti di esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa non sono di per sé solo insindacabili dal Giudice amministrativo. Il sindacato del Giudice amministrativo è tuttavia limitato alle ipotesi di palese travisamento del dato fattuale, di manifesta irragionevolezza e incongruità, di abnormità del

provvedimento (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 255/2024).

Ed è entro i suddetti limiti che verranno esaminate le censure prospettate da parte ricorrente avverso l'atto qui gravato.

2.3. Infine, è infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva del raggruppamento ricorrente, che – secondo la difesa della controinteressata – non avrebbe avuto i requisiti di partecipazione alla procedura selettiva.

Il possesso dei requisiti per partecipare alla procedura di assegnazione in concessione del bene comunale incide sulla legittimità della ammissione ovvero mancata esclusione del raggruppamento qui ricorrente alla procedura medesima, ed è questione che andava ritualmente e tempestivamente introdotta in giudizio attraverso lo strumento del ricorso incidentale.

La partecipazione alla procedura selettiva del raggruppamento (breviter) Comitato Piazza Verdi – Zona Universitaria – Centro Storico non può più essere messa in discussione: il che fonda la legittimazione ad agire dei componenti del raggruppamento medesimo avverso gli esiti, non favorevoli, di detta procedura.

3.1. Passando al merito, a un più approfondito esame, proprio di questa fase del giudizio, è fondato il primo motivo di impugnazione, intitolato “*Violazione di legge per violazione e falsa applicazione artt. 3 - 97 Costituzione. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'avviso pubblico per la concessione di immobili di proprietà comunale per finalità diverse di promozione culturale e per lo sviluppo di progetti di promozione della città ad associazioni iscritte all'elenco comunale delle libere forme associative. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di motivazione, disparità di trattamento, illogicità manifesta*”.

3.2.1. Per il sub-criterio B3 “*Precedenti esperienze di gestione continuativa virtuosa di immobili di proprietà Comunale per finalità di interesse sociale e culturale*”

l'avviso pubblico prevedeva sino a un massimo di 15 punti.

Il raggruppamento ricorrente ha ricevuto per tale profilo della propria offerta 0 punti, nonostante in offerta avesse fatto presente: che l'Associazione Piazza Verdi dal 2016 gestisce lo spazio "Le Stanze Verdi" in piazza Verdi e dal 2016 al 2018 il Giardino San Leonardo, che l'Associazione Boart dal 2009 al 2014 ha gestito il Centro culturale Villa Serena, che l'Associazione Piazza Verdi e l'Associazione Boart con un terzo soggetto hanno gestito il progetto "Piazza Verdi Village", che dal 2000 l'Associazione Vicolo Stretto collabora alla gestione della Biblioteca Ruffilli.

3.2.2. Lo svolgimento di queste attività non è in contestazione.

Tuttavia, il Comune in memoria difensiva ha spiegato che al raggruppamento ricorrente è stato assegnato punteggio 0, perché le esperienze pregresse indicate nell'offerta o riguardavano immobili non di proprietà del Comune (ma dell'Università), o riguardavano aree verdi (e non un fabbricato), o erano state svolte in raggruppamento con altri soggetti ma senza essere capofila, o erano mere collaborazioni con soggetti terzi.

3.3. Ora, si tratta indubbiamente di una integrazione postuma della motivazione, come stigmatizzato da parte ricorrente, che sul punto sottolinea il diverso trattamento ricevuto dal raggruppamento controinteressato, il cui punteggio è stato motivato.

Ma quel che è dirimente è che si tratta di una motivazione che non regge a una verifica di legittimità sotto forma di coerenza con l'avviso pubblico e con gli atti della procedura selettiva, costituenti autovincolo all'azione amministrativa del Comune.

Innanzitutto, la legge di gara contenuta nel suddetto avviso parla di pregresse gestioni di immobili comunali e non di pregresse gestioni fabbricati comunali, sicché non vi è ragione per escludere le esperienze di gestione delle aree verdi.

Del pari è irragionevole non tenere conto delle esperienze di gestione svolte all'interno di un raggruppamento in diversa composizione. Tanto è vero che nelle

risposte ai questi pubblicate dal Comune alla domanda “Nei criteri di valutazione è indicato che verranno attribuiti 15 punti per precedenti esperienze di gestione di immobili comunali: verrà assegnato questo punteggio anche se la suddetta esperienza riguarda una delle associazioni e non il capofila?”, la risposta è stata “Se il proponente è un raggruppamento si potranno considerare le esperienze di tutti i soggetti”.

3.4. È infine irrilevante che all’offerta della controinteressata per questo sub-criterio è stato parimenti dato punteggio pari a 0, nonostante l’Associazione Nata Per Sciogliersi sia il concessionario uscente dell’immobile di vicolo Bolognetti n. 2. Nel verbale delle operazioni di valutazione delle proposte è specificato che la gestione precedente aveva natura sperimentale e non era pertanto suscettibile di essere apprezzata ai fini della nuova concessione. Questa valutazione non è stata oggetto di contestazione da parte dell’interessata, sicché rimane insindacabile da questo Giudice.

Per inciso questa è l’unica esperienza pregressa dichiarata in offerta.

3.5. In conclusione è manifestamente irragionevole aver assegnato al raggruppamento ricorrente 0 punti su 15 per il sub-criterio in esame, nonostante esso avesse documentato esperienza pregresse nella gestione di immobili comunali che dovevano essere valutate ai fini dell’assegnazione del punteggio premiale.

4.1. È parimenti fondato, sia pure nei termini che si vanno a esporre, il secondo motivo di impugnazione rubricato “*Violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell’avviso pubblico per la concessione di immobili di proprietà comunale per finalità diverse di promozione culturale e per lo sviluppo di progetti di promozione della città ad associazioni iscritte all’elenco comunale delle libere forme associative. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione artt. 3 - 97 Costituzione. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di motivazione, disparità di trattamento, illogicità*”

manifesta”.

Contestano i ricorrenti il punteggio assegnato al raggruppamento controinteressato il sub-criterio “Sostenibilità economico finanziaria” del progetto. Ritengono manifestamente irragionevole l’assegnazione di 9 punti su 10, tenuto conto che:

- nel piano economico presentato dal concorrente non compare il costo del canone di locazione,
- non compare il costo per il servizio di controllo degli accessi all’immobile dato in concessione che deve essere svolto dal soggetto affidatario,
- non compaiono i costi della sicurezza per gli obblighi del D.Lgs. n. 81/2008, con la conseguenza che l’offerta – in quanto priva di un elemento essenziale – doveva essere esclusa,
- non compare il costo della polizza per la responsabilità civile verso terzi, obbligatoria in base alla legge di gara.

Rilevano poi i componenti del raggruppamento giunto secondo che i costi fissi di gestione indicati dal raggruppamento Nata Per sciogliersi (precisamente, €uro 5.200,00 all’anno) sono assolutamente sottostimanti rispetto a un complesso immobiliare di mq 2.275,51, in cui sono presenti pure immobili dichiarati di interesse storico e artistico: anche solo la TARI dovuta dal concessionario supera quell’importo.

Concludono gli esponenti affermando che il controinteressato andava escluso dalla gara per incompletezza dell’offerta.

4.2.1. L’esclusione del controinteressato dalla procedura selettiva non può essere disposta, perché la legge di gara non la prevede espressamente e il rinvio al D.Lgs. n. 50/2016 appare improprio, trattandosi di una concessione di beni.

4.2.2. Nondimeno le carenze del piano economico-finanziario sono tante, di tale portata che effettivamente l’offerta del raggruppamento Nata Per Sciogliersi doveva ritenersi priva di tale elemento, con la conseguenza che non poteva esserle assegnato alcun punteggio per il predetto elemento dell’offerta.

4.3.1. Non convincono le difese svolte sul punto dalla difesa dell’Amministrazione

comunale, ovverosia che il progetto del raggruppamento controinteressato, prevedendo l'utilizzo di volontari, non ha costi per il personale, e che il costo del canone di locazione non è stato inserito nel piano economico perché il controinteressato era certo dell'abbattimento al 100%.

4.3.2. Come osservato da parte ricorrente, la presenza di volontari non esonera dal rispetto delle norme di sicurezza e comunque, a mente dell'articolo 18 D.Lgs. n. 117/2017, essi devono essere assicurati contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi. Tali costi non sono contemplati nel piano economico-finanziario del raggruppamento controinteressato.

4.3.3. Ulteriormente, il raggruppamento Nata Per Sciogliersi non poteva in alcun modo essere certo dell'abbattimento al 100% del canone locazione, che per l'immobile per cui è causa era stabilito in €uro 80.850,00 all'anno. Dunque, prudenzialmente avrebbe dovuto considerare nel proprio piano la metà di quel valore (l'abbattimento al 50%, questo sì, era certo).

Questo significa che l'offerta del raggruppamento aggiudicatario presenta per questa voce di costo una sottostima di €uro 161.700,00 nel quadriennio di durata della concessione.

Questa voce di costo, già di per sé sola, manda in perdita l'offerta del controinteressato: a maggior ragione se si sommano le altre voci indicate dai ricorrenti.

4.3.4. Del pari è irrilevante che l'Associazione Nata Per Sciogliersi è il concessionario uscente e finora la sua gestione ha raggiunto l'equilibrio finanziario, perché oggetto di valutazione in relazione al sub-criterio in esame è il nuovo progetto, non quello passato.

4.4. In realtà, il piano economico del raggruppamento aggiudicatario risulta icu oculi talmente carente da non essere suscettibile di apprezzamento. Sottraendo al controinteressato i 9 punti ottenuti per questo sub-criterio la classifica finale

cambia a vantaggio del raggruppamento ricorrente che sopravanza il concorrente.

5.1. È, invece, infondato il terzo motivo di impugnazione, epigrafato “*Violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell’avviso pubblico per la concessione di immobili di proprietà comunale per finalità diverse di promozione culturale e per lo sviluppo di progetti di promozione della città ad associazioni iscritte all’elenco comunale delle libere forme associative. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione artt. 3 - 97 Costituzione. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di motivazione, disparità di trattamento, illogicità manifesta*”.

Contestano i ricorrenti il punteggio attribuito alle due proposte in gara per il sub-criterio “Originalità e carattere innovativo dell’iniziativa o attività”, segnatamente 15 a quella del raggruppamento aggiudicatario e 10 a quella del raggruppamento giunto secondo.

Secondo gli esponenti la proposta del concorrente sarebbe priva di originalità, essendosi limitata a prospettare, per la sala-studio della biblioteca comunale Ruffilli sita all’interno dell’immobile in concessione, una collaborazione con i bibliotecari assunti dal Comune in coerenza con la Carta delle Collezioni.

5.2. Sennonché, come ricordato in precedenza, nel caso di valutazioni tecnico-discrezionali non è consentito al Giudice amministrativo sostituire la propria opinabile valutazione a quella altrettanto opinabile dell’Autorità procedente (cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. IV, sentenza n. 15114/2023; T.A.R. Campania – Napoli, Sez. I, sentenza n. 5001/2023).

Nel caso di specie la valutazione operata dal Comune si mantiene all’interno del campo dell’opinabile, non presentando profili di manifesta abnormità. Tanto più che la proposta progettuale del raggruppamento controinteressato è più complessa di quanto esposto dai ricorrenti.

Sicché la doglianza si rivela infondata.

6. In conclusione, il ricorso è fondato quanto ai primi due motivi di impugnazione e

per questo viene accolto.

Per l'effetto il provvedimento impugnato è annullato limitatamente alla parte che afferisce l'assegnazione dell'immobile di vicolo Bolognetti n. 2.

Spetta all'Amministrazione comunale di Bologna adottare gli atti conseguenti.

Le spese seguono, come da regola generale la soccombenza, e sono liquidate a favore di parte ricorrente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla in parte qua l'atto impugnato.

Condanna il Comune di Bologna e l'Associazione Nata Per Sciogliersi, in solido tra loro, a rifondere alla parte ricorrente le spese della presente fase di giudizio, che liquida in complessivi €uro 6.000,00 (seimila/00), oltre ad accessori di legge.

Condanna il Comune di Bologna a rifondere a parte ricorrente il contributo unificato effettivamente versato al verificarsi dei presupposti di cui all'articolo 13, comma 6 bis 1, D.P.R. n. 115/2002.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO