



## DELIBERA N. 6

12 gennaio 2022

### Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata dal Centro Panta Rei Sardegna Soc. Coop. Sociale – Servizio di gestione dello spazio polivalente di ascolto e creatività rivolto a persone con difficoltà e/o disagio psichico-Importo a base di gara: euro 639.625,59 – S.A.: Comune di Cagliari

**PREC 234/2021/S-PB**

### Riferimenti normativi

Art. 83 d.lgs. 50/2016

### Parole chiave

Servizi analoghi; Valutazione; discrezionalità tecnica

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 12 gennaio 2022

## DELIBERA

VISTA l’istanza acquisita al prot. n. 83281 del 18 novembre 2021 con cui il Centro Panta Rei Sardegna Soc. coop. sociale ha contestato l’aggiudicazione della procedura di gara in oggetto in favore della Ali Assistenza Soc. Coop. Sociale; secondo l’istante, la cooperativa aggiudicataria sarebbe carente del requisito di capacità tecnico professionale richiesto dal disciplinare di gara e consistente nel pregresso svolgimento di servizi analoghi, avendo dichiarato e comprovato l’affidamento di servizi che non



presentano elementi di similitudine con il complesso delle prestazioni oggetto della procedura *de qua*; in particolare, mentre il disciplinare di gara richiedeva *"un'esperienza documentata...per servizi svolti nella gestione di spazi aggregativi polifunzionali di socialità strutturata, extradomiliare, rivolti a persone adulte (18 – 64 anni), di entrambi i sessi, con difficoltà socio-relazionali derivanti da disagio psichico"* la società Ali Assistenza ha dichiarato in gara il pregresso svolgimento del servizio di "comunità integrata per non autosufficienti" sia per il Comune di Ozieri, sia per il Comune di Guspini;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 88108 del 7.12.2021;

VISTA la memoria, acquisita al prot. n. 89424 del 14.12.2021, con cui la Stazione appaltante ha rappresentato che la verifica del possesso del requisito di capacità tecnico-professionale in capo alla soc. coop. Ali Assistenza è stato oggetto di adeguata istruttoria, sia attraverso la richiesta di chiarimenti all'operatore economico – il quale avrebbe precisato che nelle comunità integrate per anziani sono ospitati anche utenti inviati dal PUA competente con età inferiore a 65 anni e con disagio psichico e che dette comunità "svolgono servizi simili a quelli oggetto di gara" – sia mediante contatto diretto con i Comuni di Guspini e di Ozieri, presso i quali l'aggiudicataria ha dichiarato di aver svolto il servizio di "comunità integrata per non autosufficienti"; il Comune di Guspini ha attestato che la Ali Cooperativa Sociale è "affidataria dell'appalto per la gestione del Servizio socio assistenziale presso la Comunità integrata, rivolto a persone, prevalentemente ma non esclusivamente anziane, dal 16 aprile 2017 a tutt'oggi, la cui non autosufficienza in alcuni casi, è riconducibile anche a disagio psichico" mentre il Comune di Ozieri ha attestato che con contratto repertorio n. 1485 stipulato in data 30.01.2018 è stata affidata in concessione la gestione della struttura residenziale assistenziale Comunità Integrata, per cinque anni, precisando che si tratta di una struttura destinata ad accogliere 21 anziani o altri soggetti parzialmente o del tutto non autosufficienti, nella quale si svolgono attività ludiche, ricreative e di animazione; pertanto, sulla base delle informazioni acquisite, tenuto anche conto del principio del *favor participationis*, la Stazione appaltante ha ritenuto l'operatore economico Ali Assistenza Società Cooperativa Sociale in possesso del requisito di capacità tecnico/professionale necessario per l'ammissione alla procedura di gara;

VISTI gli atti di gara e la documentazione trasmessa dalle parti;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 83, comma 6, del Codice "per gli appalti di servizi e forniture, per i criteri di selezione di cui al comma 1, lettera c) [i.e. capacità tecniche e professionali], le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità"; l'Allegato XVII, Parte II del Codice prevede, inoltre, come "mezzi per provare le capacità tecniche degli operatori economici di cui all'articolo 83: a) i seguenti elenchi: (....) ii) un elenco delle principali forniture o dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni, con indicazione dei rispettivi importi, date e destinatari, pubblici o privati. Se necessario per assicurare un livello adeguato di concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che sarà preso in considerazione la prova relativa a forniture o a servizi forniti o effettuati più di tre anni prima". A tale riguardo, l'Autorità nel bando-tipo n. 1 (relativo agli appalti di servizi e forniture sopra soglia) ha precisato che "[in caso di elenco di servizi/forniture analoghi] servizi/forniture analoghi a ... [indicare il tipo di servizi/forniture analoghi che si richiedono] di importo complessivo minimo pari a € ... [In caso di richiesta di più di un elenco di servizi/forniture ripetere la dicitura per ogni servizio/fornitura]". Con riferimento al concetto dei c.d. "servizi analoghi" è opportuno che la stazione appaltante qualifichi nel modo più preciso possibile i servizi che possono essere considerati "equivalenti" a quelli oggetto di gara. In particolare, tale qualificazione potrebbe essere effettuata in relazione all'entità dell'appalto, alla natura e alla tipologia di servizi richiesti, o ad altri



elementi caratterizzanti il servizio/fornitura da svolgere. L'individuazione di tali servizi deve avvenire nel rispetto dei principi generali di libera concorrenza, parità di trattamento e proporzionalità di cui all'art. 30 del Codice; pertanto, è necessario che le stazioni appaltanti, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, in relazione al caso concreto, bilancino adeguatamente l'esigenza di selezionare soggetti dotati di adeguata esperienza nello specifico settore di interesse con quella di garantire il più ampio accesso al mercato;

CONSIDERATO, altresì, che la finalità della richiesta ai concorrenti di documentare il progresso svolgimento di "servizi analoghi" "è il contemperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato ed il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche, dal momento che la locuzione "servizi analoghi" non s'identifica con "servizi identici"; tuttavia occorre ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria richiesta dal bando, vale a dire che, pur rilevando l'identità del settore imprenditoriale o professionale, il confronto va fatto in concreto tenendo conto del contenuto intrinseco delle prestazioni nonché della tipologia e dell'entità delle attività eventualmente coincidenti" (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 23 agosto 2018, n. 5040, nonché Cons. Stato, sez. IV, 11 maggio 2020, n. 2953). Il concetto di "servizio analogo" deve quindi essere inteso non come identità, ma come mera similitudine tra le prestazioni richieste, tenendo conto che l'interesse pubblico sottostante non è la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato ma, al contrario, l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità; la stazione appaltante è, dunque, chiamata a svolgere una valutazione complessiva, considerando se la sommatoria di tutti i servizi dichiarati può essere considerata quale indice di idoneità tecnica alla corretta esecuzione dell'appalto;

CONSIDERATO, infine, che la valutazione relativa all'analogia tra due servizi rientra tra le competenze della stazione appaltante, sindacabile dall'Autorità solo se e nella misura in cui appaia fondata su un iter logico viziato da irragionevolezza o illogicità (cfr. Delibera Anac n. 794 del 19 luglio 2017), vale a dire se, dalla disamina delle prestazioni oggetto dell'affidamento e dei servizi pregressi svolti da un operatore, risulti evidente la similitudine tra le prestazioni e la loro afferenza al medesimo settore imprenditoriale o professionale;

RILEVATO che nella relazione tecnico illustrativa dell'affidando servizio è compiutamente descritto tanto l'oggetto del servizio, consistente nell'offerta di uno spazio di accoglienza e di ascolto, l'attivazione e la promozione delle risorse personali nella gestione del tempo libero, l'organizzazione e attivazione di laboratori ricreativi, culturali e artistici (compresa l'arteterapia in tutte le sue diverse espressioni), quanto la finalità; è infatti precisato che *"il servizio dovrà essere realizzato attraverso azioni finalizzate a facilitare la comunicazione, le relazioni interpersonali, il sostegno all'autonomia personale e sociale. In particolare dovrà essere valorizzata la dimensione socializzante e ricreativa per le persone che a causa di difficoltà socio-relazionali derivanti da disagio psichico incontrano ostacoli nella fruizione delle opportunità offerte alla generalità della popolazione."*;

RILEVATO, altresì, che nel capitolato, all'art. 2, è espressamente indicato che: «Lo Spazio Polivalente di Ascolto e Creatività, in virtù dell'esperienza condotta, costituisce un servizio di incontro, di reti di relazioni interpersonali, e di riferimento per l'intera comunità cagliaritano...Dovrà essere valorizzata la dimensione socializzante e ricreativa per le persone che, a causa di difficoltà derivanti dal proprio disagio psichico, incontrano ostacoli nella socializzazione, nel relazionarsi con gli altri oltre che nella fruizione delle opportunità che la città di Cagliari offre alla generalità della popolazione. Nello specifico, le finalità e gli obiettivi generali assegnati al servizio sono i seguenti: - promuovere lo sviluppo delle capacità espressive



delle persone, proponendo percorsi formativi e ricreativi in grado di dare ai partecipanti la possibilità di "raccontarsi con l'arte". Partendo dalla stimolazione sensoriale e visiva, dovrà puntare a sviluppare la manualità, la capacità di gestire autonomamente un compito, la riscoperta di proprie potenzialità creative; - promuovere attività diversificate così da poter garantire la corretta cura e attenzione alle persone in relazione alle loro necessità, bisogni specifici, risorse cognitive e relazionali; - garantire l'ascolto anche attraverso l'offerta del sostegno psicologico, sia individuale (se richiesto) che attraverso momenti di condivisione di gruppo; - promuovere e realizzare il lavoro "sul gruppo" e "attraverso" il gruppo, attivando la capacità di coinvolgere e coinvolgersi, collaborare, sostenere gli utenti nel cammino verso l'autonomia; - garantire un supporto ai caregiver, educatori/accompagnatori dei ragazzi nella loro funzione di facilitatori dei processi di inclusione e di comunicazione con le famiglie e con il contesto esterno degli utenti. Lo Spazio, dovrà occuparsi dell'area "dello sviluppo di comunità" mediante la cura e l'attivazione delle reti sociali, promuovendo non solo il coinvolgimento della stessa nelle attività all'interno dello Spazio ma, viceversa, favorendo l'accesso degli utenti alle diverse opportunità offerte dalla programmazione socioculturale cittadina (es. partecipazione ad eventi, organizzazione di visite guidate a musei o a spazi espositivi, ricerca di accordi di collaborazione tali da consentire l'esposizione delle opere realizzate dagli utenti)».

RILEVATO, al contrario, che nel capitolato relativo all'affidamento in concessione della gestione della struttura sociale residenziale comunità integrata (ex casa protetta) "Clemenza e Giuseppe Pietri", di proprietà del Comune di Ozieri, si legge che "In sintesi i servizi previsti e da affidare, incluse tutte le attività e prestazioni ad essi connesse, sono Coordinamento e gestione della comunità integrata, comprendente: a) Attività di assistenza alla cura della persona, aiuto negli atti della quotidianità; b) Attività per la tutela igienico - sanitaria della persona; c) Attività sanitarie, sociosanitarie e riabilitative in collaborazione con i servizi sanitari territoriali; d) Somministrazione farmaci ed altri interventi prescritti dal medico curante; e) Stimolazione delle risorse personali dell'utente finalizzate alla gestione autonoma della giornata e della vita; f) Attività ludiche, ricreative e di animazione; g) Servizi segreteria/centralino/portierato; h) Accoglienza e vigilanza notturna; i) Servizi di autista/comMESSO; j) Preparazione e somministrazione pasti; k) Lavanderia, stireria, rammendo e servizi vari; l) Servizi di pulizia e conduzione della struttura delle pertinenze e degli spazi annessi; m) Manutenzione ordinaria della struttura, degli impianti, delle attrezzature e degli arredi»;

RITENUTO che il raffronto tra le prestazioni descritte nel capitolato del servizio affidato dal Comune di Ozieri e quelle contenute nel capitolato del servizio in oggetto non consente di ritenere soddisfatto da parte del soggetto aggiudicatari il requisito di capacità tecnico-professionale richiesto dal disciplinare di gara; la circostanza - del tutto residuale - che all'interno delle comunità integrate per persone non autosufficienti siano presenti anche soggetti di età inferiore ai 65 anni, la cui disabilità, in alcuni casi, è riconducibile a disagio psichico, come attestato dal Comune di Guspini, e che all'interno di dette comunità si svolgano anche attività ludiche, ricreative e di animazione, come rappresentato dal Comune di Ozieri, non consente di superare l'eccezione per cui altro è la gestione di una comunità residenziale per non autosufficienti, ove al soggetto aggiudicatario è richiesto di garantire agli assistiti un supporto per il regolare svolgimento degli atti di vita quotidiana, altro è l'implementazione di risorse tese ad assicurare la promozione dello sviluppo personale e creativo di soggetti affetti da disagio psichico, con l'obiettivo finale di favorirne la socializzazione e la partecipazione alla comunità locale;

RITENUTO che l'illogicità delle conclusioni cui è pervenuta la Stazione appaltante in merito al soddisfacimento del requisito tecnico professionale da parte dell'aggiudicataria risulta manifesta anche alla luce dei chiarimenti forniti all'indomani della pubblicazione degli atti di gara; invero, a fronte della



richiesta rivolta da un operatore economico e tesa a stabilire se potesse essere considerata analogo al servizio oggetto di affidamento la gestione di comunità integrate rivolte a soggetti non autosufficienti, la Stazione appaltante ha fornito risposta negativa, così argomentando: *"Poiché la comunità integrata è una struttura a carattere residenziale, in linea di massima la risposta è negativa. Tale possibilità è ammessa soltanto quando all'interno della comunità integrata è compresa la gestione di uno spazio polivalente aperto agli esterni"*, spazio che, sulla base degli atti acquisiti, non sembra presente presso le strutture dei Comuni di Ozieri e di Guspini;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che i servizi svolti dall'impresa aggiudicataria presso il Comune di Ozieri e di Guspini non presentano elementi di analogia con il complesso dei servizi oggetto della procedura di gara indetta dal Comune di Cagliari.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio 19 gennaio 2022

Per il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente