

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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 639 del 2012, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

COOPERATIVA SOCIALE VEDOGIOVANE, rappresentata e difesa dall'avv.  
Filippo Traviglia, con domicilio eletto presso Filippo Traviglia in Torino, Via  
Donati, 1;

*contro*

CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI –  
C.I.S.A. 24, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Scaparone, Carla Zucco, con  
domicilio eletto presso Paolo Scaparone in Torino, Via S. Francesco D'Assisi, 14;  
REGIONE PIEMONTE;  
COMUNE DI BIANDRATE;

*per l'annullamento*

- del "verbale" dell'Assemblea consortile 4 aprile 2012, conosciuto il successivo 17  
aprile 2012, ove si stabiliva, fra l'altro, che "dovranno essere previsti ed effettuati i  
tagli delle spese e, conseguentemente, dei servizi così come illustrati dal  
responsabile dei servizi socio-assistenziali e indicati in precedenza nella presente  
deliberazione";

- della nota prot. 1891 del 17 aprile 2012, mediante la quale il CISA 24 trasmetteva a Vedogiovane copia del verbale della riunione dell'assemblea consortile del 4 aprile 2012 invitando la cooperativa ad un incontro;
  - del verbale dell'assemblea consortile 27 aprile 2012, non conosciuto;
  - della nota del CISA 24 prot. 2032 del 2 maggio 2012 mediante la quale l'Assemblea ha, fra l'altro, disposto la "riduzione del servizio di assistenza domiciliare per il mese di maggio 2012 del 40% (a partire dal 7 maggio p.v.) e per i mesi successivi una riduzione del 50% delle ore attualmente fornite" e si è previsto di "sospendere il SAD [servizio di assistenza domiciliare] nei mesi di agosto e dicembre 2012" richiedendo altresì "alla cooperativa il personale o.s.s. in sostituzione del personale o.s.s. di cooperativa assente per malattia/ferie";
  - della nota prot. 2036 del 3 maggio 2012 con la quale "si ribadiva quanto già espresso con nostra [i.e., la precedente] comunicazione prot. 2032/5 del 2 maggio 2012" e "si conferma il piano di riorganizzazione del servizio di assistenza domiciliare illustrato [Vedogiovane] in precedenza, approvato dall'Assemblea dei sindaci nella seduta del 27/04/2012 e al quale si chiede [a Vedogiovane] di attener[sì] puntualmente", aggiungendosi che "nel caso in cui ciò non si verificasse e [gli] operatori [di Vedogiovane] svolgessero ore non autorizzate dall'ente scrivente, le stesse non verranno riconosciute e di conseguenza non saranno retribuite";
- nonchè con i motivi aggiunti depositati in data 27.06.2012, per l'annullamento, previa sospensione,
- per quanto occorra, del "verbale" dell'Assemblea consortile n. 5 del 27 aprile 2012 che risulterebbe essere stato pubblicato sul profilo web del CISA 24, sezione albo pretorio, il successivo 29 maggio 2012 (pubblicazione n. 100), avente ad oggetto "esame approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2011";

- del "verbale" dell'Assemblea consortile n. 6 del 27 aprile 2012 che risulterebbe essere stato pubblicato sul profilo web del CISA 24, sezione albo pretorio, il successivo 29 maggio 2012 (pubblicazione n. 101), avente ad oggetto "definizione quota di compartecipazione alla spesa del consorzio CISA 24 da parte dei comuni. Anno 2012" ove si stabilisce, fra l'altro "la riduzione del 40% del servizio di assistenza domiciliare fornito dalla cooperativa Vedogiovane per il mese di maggio; per i mesi successivi una riduzione del 50% delle ore attualmente fornite" e "si prevede altresì di sospendere il SAD [servizio di assistenza domiciliare] nei mesi di agosto e dicembre";

- di tutti gli atti preparatori, presupposti, consequenziali e comunque connessi, anche non conosciuti, ivi compresi i documenti tecnici ed istruttori comunque rilevanti, richiamati o no negli atti impugnati, ivi compreso, per quanto occorra, il verbale di deliberazione del consiglio di amministrazione del 16 aprile 2012, che risulterebbe essere stato pubblicato sul profilo web del CISA 24 il 16 maggio 2012 (pubblicazione n. 99);

nonchè con i motivi aggiunti depositati in data 11.08.2012, per l'annullamento, previa sospensione,

- della nota del CISA prot. 3075 del 5 luglio 2012 in particolare nella parte in cui, implicitamente, conferma il "piano di riorganizzazione" disposta dall'Assemblea consortile nella riunione del 27 aprile 2012 e dunque, per quanto occorra, del "piano di riorganizzazione" disposto dall'Assemblea consortile il 27 aprile 2012 così come risultante all'esito della revoca parziale disposta con la nota CISA 24 prot. 3075 del 5 luglio 2012;

- per quanto occorra e nei limiti di cui *infra*, del verbale dell'Assemblea consortile dell'11 giugno 2012, dichiaratamente pubblicato il 27 giugno 2012;

- di tutti gli atti preparatori, presupposti, consequenziali e comunque connessi, anche non conosciuti, ivi compresi i documenti tecnici ed istruttori comunque rilevanti, richiamati o no negli atti impugnati;

con rinnovazione, per quanto occorra, delle domande annullatorie già svolte con il ricorso principale 31 maggio 2012 e con il I ricorso per motivi aggiunti 16 giugno 2012 nei confronti di tutti gli atti impugnati nella misura in cui essi siano stati oggetto di conferma da parte dell'Amministrazione per mezzo degli atti impugnati con il presente ricorso per motivi aggiunti;

nonchè

- per il risarcimento del danno in forma specifica o, in via subordinata, per equivalente, nei limiti indicati nel ricorso principale 31 maggio 2012 e richiamati nel I ricorso per motivi aggiunti 16 giugno 2012,

nonchè, ancora

- in via ulteriormente subordinata, per l'indennizzo, nei limiti indicati nel ricorso principale 31 maggio 2012 e richiamati nel I ricorso per motivi aggiunti 16 giugno 2012.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali – C.I.S.A. 24;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2014 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali (d'ora innanzi: CISA 24) è un consorzio costituito tra ventiquattro Comuni del novarese avente quale scopo statutario quello di erogare agli aventi diritto i servizi di cui alla legge della Regione Piemonte n. 62 del 1995 (recante *“Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali”*), come successivamente sostituita dalla legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004 (recante *“Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento”*). Tra i servizi erogati vi sono anche gli interventi a sostegno del nucleo familiare e del singolo sotto forma di assistenza domiciliare (art. 4, comma 2, lett. C, dello statuto). Il Consorzio, per l'esercizio di queste funzioni, riceve appositi trasferimenti da parte degli Enti a ciò obbligati ai sensi dell'art. 35 della legge regionale n. 1 del 2004, tra i quali anche la Regione Piemonte.

A seguito di gara pubblica il CISA 24 ha affidato alla cooperativa sociale Vedogiovane o.n.l.u.s., per il triennio 2011-2013, il servizio di assistenza domiciliare (SAD), come previsto dall'art. 15 della legge n. 328 del 2000 e dagli artt. 49 e 50 della legge regionale n. 1 del 2004, insieme ad altri servizi assistenziali complementari di aiuto alla persona (cfr. l'art. 2 del Capitolato di appalto). Il monte ore annuo previsto era di 19.200 ore per un importo contrattuale complessivo su base triennale (comprensivo degli oneri per la sicurezza) pari ad euro 1.239.696,00 (art. 4 del capitolato), per servizi da rendere a favore di persone anziane non autosufficienti o con limitata capacità di autonomia ovvero a favore di persone, anche minorenni, con ridotta o nulla autonomia per disabilità, invalidità o problemi psichici, ovvero ancora a favore di famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale (così l'art. 6 del capitolato di gara).

Durante l'esecuzione dell'appalto, e precisamente in data 4 aprile 2012, l'assemblea consortile del CISA 24 ha adottato una delibera (la n. 4) recante *“Linee di indirizzo per affrontare la situazione economica e gestionale del Consorzio C.I.S.A. 24 in relazione a:*

*scelte organizzative per l'anno 2012 per favorire il ridimensionamento della spesa in considerazione dei tagli ai trasferimenti regionali, ricognizione annuale del personale, prospettive gestionali dei servizi socio assistenziali*". Nell'atto si legge in particolare che, per raggiungere l'equilibrio di bilancio, *"dovranno essere effettuate forti riduzioni di spesa"* proprio per effetto dei drammatici tagli ai trasferimenti provenienti dalla Regione per l'anno 2012. Di conseguenza, tra le misure adottate, è stato previsto anche di sospendere i servizi prestati dalla cooperativa Vedogiovane, con riferimento sia al Servizio di Assistenza Domiciliare (SAD) sia ai servizi assistenziali complementari. Con successiva deliberazione del 27 aprile 2012 (la n. 6), poi, la stessa assemblea consortile, nell'approvare l'incremento di euro 2,00 della quota di compartecipazione dei Comuni per la formazione del bilancio di previsione 2012, ha anche stabilito la riduzione del 40% del SAD fornito dalla Cooperativa Vedogiovane per il mese di maggio 2012 e, per i mesi successivi, una riduzione del 50% delle ore fornite; inoltre, si prevedeva la totale sospensione del servizio *"nei mesi di agosto e dicembre 2012"*. Queste indicazioni venivano recepite nelle note prot. n. 2032/5, del 2 maggio 2012, e prot. n. 2036/5, del 3 maggio 2012, del Responsabile del Servizio Socio-Assistenziale che le comunicava alla cooperativa Vedogiovane chiedendole di adeguarvisi.

2. Con il ricorso introduttivo di cui all'epigrafe, quindi, la cooperativa Vedogiovane ha impugnato i suddetti atti chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, e formulando altresì domanda per il risarcimento del danno patito (oltre domanda, in subordine, di indennizzo). Questi, in sintesi, i profili di impugnazione:

- difetto di motivazione nella delibera n. 4 del 4 aprile 2012;
- violazione di precedente autovincolo che il CISA 24 si sarebbe imposto nella precedente seduta dell'assemblea in data 7 ottobre 2011 (allorché era stato

deliberato di escludere provvedimenti incidenti sul servizio prestato fino alla conoscenza dell'entità dei trasferimenti regionali);

- eccesso di potere per contraddittorietà: lo squilibrio di bilancio indicato nella delibera assembleare del 4 aprile 2012 (pari ad euro 650.579,40) sarebbe di misura ben maggiore rispetto alla lamentata (e solo ipotizzata) riduzione dei trasferimenti regionali (ammontante, quest'ultima, ad euro 304.922,10);

- violazione del principio di proporzionalità: ciò in quanto la presunta riduzione del fatturato che dovrebbe subire la cooperativa ricorrente sarebbe molto più consistente dei mancati trasferimenti regionali temuti dal Consorzio;

- eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza: ciò in quanto, secondo la ricorrente, le misure di riequilibrio finanziario adottate dall'assemblea sarebbero dichiaratamente inidonee a conseguire i fini perseguiti, alla luce di quanto riconosciuto sia dal Responsabile del Servizio sia dal Presidente del Consorzio (laddove essi hanno riferito in assemblea che *“la riduzione dei servizi forniti comporterà minori trasferimenti, particolarmente dall'ASL, per i servizi a rilievo sanitario connessi all'assistenza domiciliare prestata agli utenti”*);

- violazione degli artt. 35, commi 2 e 5, e 39, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2004: l'entità dei trasferimenti regionali non legittimerebbe comunque i Comuni (e, per essi, il Consorzio) ad operare soppressioni o riduzioni dei servizi socio-assistenziali posto che, per legge, il finanziamento di quei servizi spetterebbe in prima battuta proprio ai Comuni; sicché, sotto questo profilo, la motivazione dei “tagli” apportati dal CISA 24 sovvertirebbe illegittimamente l'ordine impresso dalla legge regionale, in quanto attribuirebbe “valore primario” non all'intervento dei Comuni ma all'intervento finanziario regionale;

- eccesso di potere per travisamento dei fatti e carenza dei presupposti: ciò, laddove l'amministrazione ha quantificato la presunta riduzione dei trasferimenti regionali mediante il criterio del c.d. “mantenimento della spesa storica”, criterio

tuttavia non più attuale ed ormai superato dalle vigenti d.G.R. n. 14-714, del 28 settembre 2010, e n. 7-2498, del 3 agosto 2011;

- violazione del principio della necessaria esistenza dell'interesse pubblico e, contestualmente, del principio del legittimo affidamento dell'operatore privato: negli atti impugnati, in particolare, mancherebbe una ponderazione comparativa in merito agli interessi dei destinatari dei "tagli" (la cooperativa ricorrente, i suoi soci e gli utenti non autosufficienti), soprattutto in considerazione del fatto che la ricorrente, per effetto della programmata riduzione dei servizi, è destinata a perdere un consistente fatturato;

- violazione del principio di immodificabilità delle condizioni essenziali dell'affidamento: ciò, in particolare, a mente dell'art. 24 del capitolato laddove si era stabilita l'immodificabilità del prezzo del servizio affidato a Vedogiovane;

- violazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) di cui all'art. 54 della legge n. 289 del 2002, al d.P.C.M. 29 novembre 2001, all'art. 35 della legge regionale n. 1 del 2004, all'art. 35 della d.G.R. n. 51-11389 del 23 dicembre 2003, all'art. 1 dello Statuto del CISA 24, ed agli artt. 32 e 117 Cost.;

- violazione degli artt. 10 e 19 dello Statuto del CISA 24; incompetenza: le deliberazioni assembleari impugnate, in quanto costituenti veri e propri atti di amministrazione incidenti direttamente nella sfera giuridica dei soggetti privati coinvolti, avrebbero dovuto essere adottati dal Consiglio di Amministrazione del Consorzio e non dall'Assemblea consortile che è mero organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo;

- violazione degli artt. 19 e 25 dello Statuto del CISA 24; incompetenza sotto altro profilo: l'esecuzione delle delibere assembleari sarebbe spettata al Direttore (figura istituita dall'art. 25 dello statuto) e non alla Responsabile del Servizio socio-assistenziale la quale, in base allo statuto, avrebbe competenze di mera organizzazione interna del servizio.

La domanda di risarcimento del danno, poi, è stata argomentata lungo i profili del mancato utile, del danno curricolare, del danno all'immagine e di ulteriori "maggiori costi".

3. Si è costituito in giudizio il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali "CISA 24", in persona del Presidente *pro tempore*, depositando documenti e concludendo, con memoria di mero stile (depositata il 21 giugno 2012) per il rigetto delle avversarie pretese.

4. Con motivi aggiunti depositati il 27 giugno 2012 la cooperativa ricorrente ha impugnato anche le delibere dell'Assemblea consortile nn. 5 e 6 del 27 aprile 2012 (prima non ancora conosciute) concernenti, nello specifico, rispettivamente, l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2011 e la riduzione (e l'eliminazione) del servizio socio-assistenziale.

In diritto i motivi di gravame ripercorrono, nella sostanza, quelli già sollevati con il ricorso introduttivo, compresi i dedotti profili di incompetenza, e vengono anche arricchiti dalla censura di eccesso di potere per difetto di istruttoria (argomentata alla luce dell'incertezza, asseritamente desumibile dal verbale di assemblea del 27 aprile 2012, circa la reale entità dei trasferimenti regionali: incertezza che, pertanto, non avrebbe consentito all'amministrazione di adottare le drastiche "contromisure" a detrimento degli interessi di Vedogiovane).

5. Con memoria depositata il 29 giugno 2012 il Consorzio resistente ha precisato le proprie difese ed ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

E' stato inoltre eccepito il difetto di legittimazione attiva della ricorrente, in quanto l'azione proposta sarebbe "volta alla tutela dei diritti degli utenti e non solo dei propri interessi economici ed imprenditoriali".

6. Nelle more del giudizio è sopravvenuta una nuova delibera dell'assemblea consortile, la n. 7 dell'11 giugno 2012, avente ad oggetto "*Esame proposta di bilancio di previsione esercizio 2012*". La conseguente approvazione di quel bilancio ha determinato, come si legge nella nota prot. n. 3075/5, del 5 luglio 2012, una riduzione dei tagli precedentemente deliberati, con la conseguenza che il CISA 24 ha chiesto alla Vedogiovane di effettuare il servizio oggetto dell'appalto anche per il mese di agosto 2012 sia pure ridotto al 50% (ciò, in luogo della totale sospensione che era stata, in precedenza, stabilita).

La cooperativa ricorrente, tuttavia, con un secondo atto di motivi aggiunti (depositato in giudizio l'11 agosto 2012), ha impugnato anche questi sopravvenuti atti nella parte in cui, implicitamente, hanno confermato (sostanzialmente, quasi *in toto*) quanto già l'Assemblea consortile aveva deliberato nella riunione del 27 aprile 2012. Con questa nuova impugnazione sono stati quindi richiamati tutti i precedenti motivi di gravame, con particolare riguardo alle censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria (di cui ai primi motivi aggiunti), di violazione del principio di immodificabilità delle prestazioni oggetto di contratto, di mancato bilanciamento della decisione assunta dal Consorzio con le legittime aspettative di Vedogiovane e di violazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); ed è stata anche denunciata la contraddittorietà e l'irragionevolezza del comportamento del Consorzio, laddove il servizio oggetto di contratto è stato ripristinato (solo parzialmente) unicamente per il mese di agosto 2012, lasciando quindi impregiudicata la già assunta decisione di sopprimerlo per i mesi successivi.

Ne è seguito uno scambio di brevi memorie difensive tra le parti.

7. Con ordinanza n. 528 del 2012 questo TAR, all'esito di una sommaria delibazione tipica di quella fase processuale, ha accolto la domanda cautelare,

rilevando – in particolare – la fondatezza della censura sulla violazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (c.d. LEA).

La ricorrente Vedogiovane, con atto depositato il 23 ottobre 2012, ha quindi domandato a questo TAR l'esecuzione dell'ordinanza cautelare, assumendo che, nonostante la pronuncia del Giudice, il Consorzio non avesse ancora riattivato i servizi complementari all'assistenza domiciliare (trasporto dei pazienti e consegna dei pasti) ed avesse mantenuto, quanto al SAD, il monte ore settimanali a 199,5, a fronte delle 361 ore svolte prima dei “tagli”.

Ne è seguita una replica del CISA 24, con memoria depositata il 5 novembre 2012. Con ordinanza n. 1193 del 2012 questo TAR, in accoglimento della domanda di ottemperanza avanzata dalla ricorrente, ha quindi ordinato all'amministrazione di ripristinare immediatamente il servizio di assistenza domiciliare (SAD), nonché gli altri servizi complementari, nella situazione di fatto e di diritto esistente prima dell'adozione degli atti impugnati con il ricorso introduttivo; ed ha, contestualmente, nominato un Commissario *ad acta*.

8. Successivamente, con memoria depositata il 18 ottobre 2013, la ricorrente ha riferito che – nonostante l'ordine impartito da questo TAR con l'ultima delle ordinanze ricordate – “il CISA 24 non ha mai ripristinato il servizio illegittimamente ‘tagliato’ nei termini prescritti”, essendosi limitato ad operare “un parziale ripristino del servizio a seguito dell'intervento diretto del Commissario *ad acta*”. Il servizio, pertanto, è di nuovo attivo “su uno *standard* mensile di 1.100,00 ore” (in luogo delle 1.600 pattuite in contratto), pur senza che ciò debba significare “alcuna acquiescenza” da parte di Vedogiovane. Di seguito, la ricorrente ha precisato l'entità del danno patito e del quale, già con il ricorso introduttivo, era stato domandato il risarcimento.

L'amministrazione ha quindi replicato con memoria depositata il 23 ottobre 2013, sostenendo, in contrario, che "l'assistenza domiciliare non è mai venuta meno avendo inciso le riduzioni delle prestazioni appaltate sostanzialmente sui servizi complementari" (come tali, non rientranti nei LEA).

9. Con un terzo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 6 novembre 2013 (e dunque nell'imminenza della pubblica udienza fissata al 27 novembre 2013 per la discussione del merito, udienza che quindi è stata necessariamente rinviata), la società ricorrente, nel denunciare ulteriormente la perdurante mancata ottemperanza dell'amministrazione, ha ribadito le censure già sviluppate nei precedenti atti processuali ed ha, al contempo, precisato la propria domanda di risarcimento del danno.

In particolare, mediante deposito di un'apposita relazione tecnico-contabile, essa ha precisato che il danno per "minor utile" sofferto (a causa degli illegittimi "tagli" al servizio imposti dal CISA 24) ammonterebbe ad euro 146.141,03, somma corrispondente alla "differenza fra l'utile risultante dalla consuntivazione iniziale e l'effettivo utile finale, conseguente alla riduzione". Ha inoltre ribadito la richiesta risarcitoria anche per il danno curricolare, per il danno all'immagine e per altri "oneri straordinari" sostenuti in conseguenza dei "tagli" operati dall'amministrazione.

Con successiva memoria, depositata il 7 novembre 2013, la medesima ricorrente ha smentito quanto riferito in giudizio dall'amministrazione circa l'assenza di "tagli" ai servizi di assistenza domiciliare, ribadendo che invece – come anche accertato dal Commissario *ad acta* – il SAD sarebbe stato "effettivamente" ridotto.

E proprio il Commissario *ad acta* (nella persona della dott.ssa Gavina Mariotti, nominata dal Prefetto di Novara), con deposito in giudizio del 21 novembre 2013, ha dato conto al Collegio della propria attività fino a quel momento espletata,

riferendo che il CISA 24 già “*a partire dal mese di giugno 2012 [...] ha disposto consistenti tagli al Servizio di Assistenza Domiciliare e di servizi collegati*” e che la riattivazione dei servizi, a seguito dell’ordinanza cautelare di questo TAR, non è mai accaduta; tanto che, con decreto n. 19226 del 7 maggio 2013, era lo stesso Commissario a “ripristinare”, con effetto immediato, lo svolgimento dei vari servizi, i quali si sono poi attestati “*su una soglia di circa 1.100,00 ore mensili*”.

10. In vista della pubblica discussione del merito, la sola ricorrente ha depositato una memoria, in data 17 ottobre 2014 (seguita poi da una successiva, depositata il 29 ottobre 2014), insistendo per le già tolte conclusioni.

Con deposito del 14 novembre 2014 il Commissario *ad acta* ha messo a disposizione del Collegio una relazione finale in merito all’incarico svolto, riferendo che l’appalto con la cooperativa Vedogiovane è terminato al 31 dicembre 2013.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2014, quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. La società cooperativa ricorrente, aggiudicataria di un appalto di servizi indetto dal Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio-Assistenziali “CISA 24” (Consorzio costituito tra ventiquattro Comuni del novarese), ha impugnato gli atti mediante i quali l’amministrazione aggiudicatrice, a partire dal mese di maggio 2012, ha unilateralmente deciso di sospendere (o comunque di ridurre) i servizi oggetto di contratto, con conseguente diminuzione degli utili in capo all’aggiudicataria. Nello specifico, si tratta dei servizi di assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti o comunque invalide, corredati da servizi complementari (quali il trasporto dei pazienti ed il servizio di consegna pasti), che sono previsti dalla legislazione vigente nell’ambito del sistema regionale integrato degli interventi e dei

servizi sociali (segnatamente, la legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004); servizi che, in base al contratto di appalto, avrebbero dovuto essere prestati, nel triennio 2011-2013, per un monte ore pari a 1.600 ore mensili.

Nell'assumere l'illegittimità dei "tagli" ai servizi, operati dal Consorzio per ragioni eminentemente finanziarie, la società ricorrente ha anche domandato il risarcimento dei danni subiti.

Resiste in giudizio il Consorzio CISA 24 il quale ha anche eccepito, preliminarmente, il difetto di giurisdizione di questo Giudice amministrativo.

2. Vanno anzitutto respinte le preliminari eccezioni in rito sollevate dal Consorzio resistente.

2.1. Tanto è a dirsi, per prima cosa, in merito al sollevato difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Oggetto della presente controversia, invero, è il piano di riorganizzazione dei servizi adottato, in via discrezionale ed autoritativa, dal Consorzio resistente, riorganizzazione dalla quale sono poi scaturiti gli effetti dei "tagli" che hanno finito per coinvolgere le prestazioni già appaltate alla cooperativa ricorrente. In sostanza, quindi, l'amministrazione ha agito non su di un piano meramente contrattuale o di esecuzione dell'appalto già aggiudicato, ma esclusivamente nell'esercizio della propria potestà di organizzazione e di programmazione delle prestazioni di assistenza sociale e di servizi alla persona di cui alla legge n. 328 del 2000 (ed alla legge regionale n. 1 del 2004). La situazione giuridica soggettiva azionata dalla società ricorrente nel presente giudizio, pertanto, non va inquadrata nell'ambito della corretta esecuzione di un contratto (aspetto che costituisce solo una conseguenza meramente indiretta delle scelte organizzative dell'amministrazione), coincidendo piuttosto con l'interesse legittimo alla corretta programmazione ed organizzazione delle prestazioni. Ciò, in vista pur sempre dell'ottenimento del bene

della vita agognato che, nella sua prospettiva, non può che corrispondere all'integrale esecuzione del contratto concluso a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto: appalto che, peraltro, era stato in precedenza bandito ed aggiudicato proprio in base ad un diverso modello di erogazione dei servizi che richiedeva, come tale, una maggiore quantità di prestazioni da affidare in gestione.

A conferma di ciò, peraltro, può osservarsi che la riduzione e la sospensione dei servizi è stata nella specie applicata non secondo le modalità stabilite dalle norme contrattuali che, in astratto, pure avrebbero potuto regolare siffatti aspetti (si veda, in proposito, l'art. 11 del contratto di appalto che sottoponeva le eventuali variazioni al "*comune accordo*" delle parti, e non certo ad iniziative unilaterali), ma sulla diretta base della deliberazione dell'assemblea consortile del 4 aprile 2012 (recante le "linee di indirizzo" sulle scelte organizzative per il 2012) laddove si individuavano specificamente i servizi che avrebbero dovuto essere ridotti o sospesi del tutto, indipendentemente dalla circostanza che si trattasse di servizi rientranti (o meno) nell'appalto già aggiudicato e già in fase di esecuzione.

Possono pertanto essere qui richiamate le conclusioni cui la Sezione è recentemente giunta in punto di giurisdizione sulle controversie afferenti gli atti amministrativi di organizzazione e di programmazione delle prestazioni assistenziali e dei servizi alla persona, di cui alla legge n. 328 del 2000 (legge quadro in tema di assistenza sociale), trattandosi di atti che hanno immanente un'indubbia finalità di interesse pubblico che connota il relativo potere amministrativo impregnandolo di elementi di autoritarità, con riferimento a quanto enunciato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000, a norma del quale la Repubblica è chiamata ad eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione (così TAR

Piemonte, questa II sez., sentt. nn. 326 e 695 del 2013; cfr. anche, nello stesso senso, TAR Sicilia, Catania, sez. II, n. 1384 del 2005).

2.2. Non fondata è, poi, l'ulteriore eccezione di inammissibilità per asserito difetto di legittimazione attiva della società ricorrente.

L'azione proposta dalla ricorrente – diversamente da quanto sostenuto nelle difese del Consorzio – è diretta, inequivocabilmente, alla tutela dei propri interessi economici ed imprenditoriali, così come incisi dagli effetti delle delibere assembleari impugnate. Come già visto in punto di giurisdizione, infatti, è proprio da tali delibere che deriva la lamentata lesione all'interesse legittimo della ricorrente, ossia ad una sua propria situazione giuridica soggettiva avente ad oggetto il corretto dispiegarsi delle scelte organizzatorie e programmatiche della p.a., con il connesso riflesso che dette scelte producono sugli interessi patrimoniali del legittimo affidatario dei servizi.

3. Entrando allora nella disamina delle censure di cui al ricorso introduttivo ed ai motivi aggiunti, priorità logica assumono quelle che hanno revocato in dubbio la competenza dell'Assemblea consortile (per un verso) e della Responsabile dei Servizi socio-assistenziali (per altro verso) nell'adozione degli atti impugnati.

Queste censure di incompetenza non sono fondate.

Con riguardo, anzitutto, alle deliberazioni del 4 e del 27 aprile 2012 – concernenti, rispettivamente, l'organizzazione 2012 per favorire il ridimensionamento della spesa e l'aumento della compartecipazione alle spese del Consorzio da parte dei singoli Comuni – esse sono state adottate in applicazione dell'art. 10, comma 3, lett. *f*, dello Statuto consortile, a norma del quale “*L'Assemblea approva, su proposta del Consiglio di Amministrazione: [...] le convenzioni con le Amministrazioni Pubbliche, e le convenzioni per l'affidamento di attività o servizi socio-assistenziali...*”. Si trattava, infatti, in entrambi i casi, dell'adozione di linee di indirizzo concernenti la futura

organizzazione dei servizi, preceduta da apposita proposta del Consiglio di Amministrazione: come si legge nella delibera del 27 aprile 2012, infatti, quest'ultimo organo aveva presentato all'Assemblea *“un piano di interventi che possa garantire fin dove possibile i servizi con particolare riferimento all'assistenza domiciliare”*. E' quindi evidente che, a fronte delle sempre più difficili situazioni finanziarie in cui si trovava il Consorzio, derivanti soprattutto dalla diminuzione dei trasferimenti regionali, quel *“piano di interventi”* aveva di mira proprio la riorganizzazione dei servizi mediante la loro riduzione o finanche soppressione, e che le delibere assembleari hanno quindi svolto il ruolo di dettare le apposite linee di indirizzo per la formazione del bilancio di previsione 2012: ed un passaggio fondamentale di ciò era senz'altro la riduzione o la soppressione delle prestazioni contrattuali in carico alla cooperativa Vedogiovane, ossia una decisione che, ai sensi del richiamato art. 10, comma 3, lett. *f*, dello Statuto andava ad incidere sulla convenzione già stipulata con l'operatore privato. E' evidente, del resto, che la competenza nell'approvare le convenzioni per l'affidamento delle attività o dei servizi socio-assistenziali non può che ricomprendere, per il generale principio dei poteri impliciti, anche quella di deliberarne le relative modificazioni.

Quanto poi alla successiva esecuzione delle delibere assembleari così adottate, l'intervento della Responsabile dei Servizi Socio-Assistenziali (anziché del Direttore, organo preposto *“alla gestione dell'attività del Consorzio”*, ed all'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali, come previsto dall'art. 25 dello Statuto) si giustificava in base alla precedente delibera n. 2/05 con la quale, fin dal 2005, il Consiglio di Amministrazione aveva deciso di rinunciare alla concreta istituzione della figura del Direttore, affidando le relative competenze proprio al Responsabile dei Servizi. L'esistenza di questa delibera del 2005, pur non depositata in giudizio, deve darsi per pacifica, non essendo più stata contestata dalla cooperativa ricorrente nelle proprie difese.

4. Procedendo, allora, con la disamina dei motivi che, da un punto di vista sostanziale, hanno revocato in dubbio la legittimità degli atti impugnati, il Collegio deve anzitutto verificare se davvero questi ultimi abbiano comportato una riduzione dei servizi rispetto a quanto era stato pattuito nel contratto di appalto (trattandosi di un punto non pacifico tra le parti).

Al riguardo l'amministrazione resistente sostiene che, in base all'art. 11 del capitolato, essa manteneva il potere unilaterale di diminuire le ore indicate quali "necessarie" per lo svolgimento degli interventi richiesti. Ed in effetti tale art. 11 stabilisce che il numero complessivo delle ore necessarie equivale ad un totale annuo di 19.200 salva, però, "*qualsiasi variazione, ad insindacabile giudizio del Consorzio, in diminuzione o in aumento delle ore o delle persone da adibire al servizio in oggetto*". Tuttavia questa specificazione attiene, a tutta evidenza, alle esigenze interne di servizio, ossia alle possibili variazioni che avrebbero potuto manifestarsi come necessarie a seconda dell'andamento, in concreto, del servizio da erogare, in dipendenza da variabili attinenti al suo svolgimento (si pensi, ad esempio, al numero degli anziani da assistere, potenzialmente variabile in aumento o in diminuzione in qualsiasi momento, ovvero alla distanza da percorrere per raggiungere il loro domicilio, ecc.). Essa non riguarda, invece, possibili varianti esterne, ossia non funzionalmente collegabili al servizio in quanto tale, come ad esempio le (negative) sopravvenienze finanziarie oggetto delle delibere qui impugnate: pena, altrimenti, la possibilità di addivenire ad un totale ed unilaterale azzeramento della prestazione contrattuale, possibilità sicuramente non considerata dalle parti al momento della stipula del contratto (il quale, dal canto suo, non prevedeva neppure lontanamente siffatta eventualità) e contraria alla *ratio* stessa della pattuizione. Ne deriva che, pur a fronte della riduzione delle risorse finanziarie disponibili, non vi era alcuna clausola – né nel capitolato, né a maggior ragione nel contratto – che consentisse

una unilaterale soppressione o riduzione del monte ore mensile da parte dell'amministrazione il quale avrebbe potuto tollerare, invece, riduzioni (e certo non azzeramenti) dipendenti unicamente dalle concrete esigenze di articolazione interna del servizio medesimo. In assenza di tali esigenze, pertanto, il monte ore annuale doveva considerarsi fissato nella soglia delle 19.200 ore, come del resto è avvenuto pacificamente per tutto l'anno 2011 (allorché, in effetti, le prestazioni si sono articolate nel rispetto di questa soglia).

Ed allora emerge, in tutta la sua consistenza, lo scostamento dal parametro contrattuale delle prestazioni che la cooperativa ricorrente ha potuto eseguire per gli anni 2012 e 2013. Come risulta dall'attività compiuta dal Commissario *ad acta* (nominato da questo TAR per l'esecuzione dell'ordinanza cautelare n. 528 del 2012), il servizio di assistenza domiciliare (SAD), oggetto principale del contratto di appalto, è stato effettivamente svolto sotto la soglia contrattuale per gli anni 2012 e 2013. Tanto discende, anzitutto, dallo stesso decreto commissariale del 7 maggio 2013 il quale, proprio sulla premessa che il SAD e le prestazioni complementari avevano subito “*consistenti tagli*” per tutto il 2012 (cfr. quanto riferito nella relazione del Commissario depositata in giudizio il 21 novembre 2013 laddove, per l'anno 2012, si parla di un servizio attestatosi su circa 1.100 ore mensili, contro le 1.600 previste dal contratto) lo ha d'autorità “ripristinato” con effetto immediato. Nonostante tale ripristino, tuttavia, per l'anno 2013 il servizio si è attestato sulle 12.203,75 ore totali (anziché le 19.200 pattuite), come risulta dalla relazione finale del commissario depositata in giudizio il 14 novembre 2014. In definitiva, il monte ore complessivo si è alla fine fermato, per tutto il triennio, a 42.487,55 ore, anziché al totale pattuito di 57.600: ne risulta quindi confermata, in fatto, l'effettività dei “tagli” lamentati dalla cooperativa ricorrente, causalmente ricollegabili proprio alle delibere impugnate.

5. Alla luce di tali risultanze, il ricorso ed i motivi aggiunti sono fondati, e vanno quindi accolti, con riferimento – anzitutto – alla censura di violazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Le prestazioni “tagliate” a seguito delle decisioni assunte in seno al Consorzio hanno riguardato soprattutto il servizio di assistenza domiciliare a rilievo socio-sanitario ai sensi dell’art. 15 della legge n. 328 del 2000 e degli artt. 49 e 50 della legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004 (così l’art. 2 del capitolato di appalto), servizio che si concentrava sulla cura della persona anziana non autosufficiente a livello igienico-sanitario (art. 3 del capitolato). Le prestazioni rientravano, pertanto, nell’area dell’integrazione socio-sanitaria, quale definita, a livello legislativo, dall’art. 3-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992 (introdotto dalla d.lgs. n. 229 del 1999): “*Si definiscono prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione*” (così il comma 1 dell’art. 3-*septies* cit.). Nel caso di specie, in particolare, venivano in rilievo prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, dalla legge definite come “*le attività del sistema sociale che hanno l’obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute*” (art. 3-*septies* cit., comma 2, lett. *b*). L’area dell’integrazione socio-sanitaria, così individuata, va peraltro inquadrata anche nell’ambito del “sistema integrato di interventi e servizi sociali”, di cui alla legge-quadro n. 328 del 2000 (richiamata dal capitolato di appalto), il quale – dal canto suo – si riferisce al complesso dei servizi sociali quali definiti dall’art. 128, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, ossia alle “*attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate*

*in sede di amministrazione della giustizia*". La legge della Regione Piemonte n. 1 del 2004 – anch'essa richiamata, come visto, dal capitolato di appalto – ha dettato norme proprio per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali (cfr. l'art. 1), richiamandosi sia alle definizioni di "servizi sociali", di cui alle leggi statali, sia alla nozione di "integrazione socio-sanitaria" di cui all'art. 3-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Nell'ambito dell'area dell'integrazione socio-sanitaria il d.P.C.M. del 29 novembre 2001 (Allegato n. 1.C) è intervenuto a delineare i Livelli Essenziali di Assistenza (c.d. LEA) ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, ossia quelle prestazioni che devono essere garantite dal Servizio Sanitario, in modo uniforme, su tutto il territorio nazionale, e che sono erogate o a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente (così l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992). I livelli così stabiliti sono stati poi confermati, a livello legislativo, dall'art. 54 della legge n. 289 del 2002. Nello specifico, all'interno del macrolivello riferito all'assistenza domiciliare (di cui al citato Allegato n. 1.C), tra le prestazioni che devono essere garantite come LEA sono state espressamente incluse anche quelle "*di aiuto infermieristico e assistenza tutelare alla persona*", ossia proprio quelle che coincidono con l'oggetto dell'appalto affidato all'odierna ricorrente (cura della persona in tutte le attività della vita quotidiana, dall'igiene personale all'aiuto durante i pasti, dall'assistenza infermieristica a quella nell'assunzione dei farmaci, ecc.) e che sono state soppresse o ridotte per effetto delle impugnate delibere consortili. Dal che discende l'illegittimità dei "tagli" operati dal Consorzio, in quanto diretti ad incidere su prestazioni espressamente individuate dalla legge quali "livello essenziale" (coincidenti, nel caso di specie, con il Servizio di Assistenza Domiciliare- SAD a rilievo socio-sanitario, di cui all'art. 2 del capitolato di appalto) e quindi non comprimibili.

6. L'impugnazione, inoltre, è fondata anche lungo il diverso versante della violazione del legittimo affidamento riposto dall'operatore economico nella corretta esecuzione del contratto di appalto già concluso.

Quanto deciso dal Consorzio resistente con le impugnate delibere assembleari, invero, assume tutti i caratteri della revoca di precedente provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990. Siamo infatti in presenza di un provvedimento ad efficacia durevole incidente su un rapporto negoziale (l'aggiudicazione e la conseguente esecuzione dell'appalto) che è stato, nella sostanza, unilateralmente revocato dall'amministrazione (mediante la soppressione o riduzione delle prestazioni stabilite in contratto) a causa di un mutamento della situazione di fatto esistente all'epoca della conclusione del contratto (ossia, per effetto dei tagli ai trasferimenti regionali patiti dal Consorzio). Come messo in luce dalla giurisprudenza, la revoca assunta in esercizio del potere di autotutela deve essere adeguatamente motivata, in particolare allorché incide su posizioni in precedenza acquisite dal privato, non solo con riferimento ai motivi di interesse pubblico che giustificano il ritiro dell'atto, ma anche in considerazione delle posizioni consolidate e dell'affidamento ingenerato nel destinatario (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, n. 662 del 2012; TAR Lazio, Roma, sez. I-*ter*, n. 70 del 2012; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, n. 149 del 2012).

Nel caso di specie, tuttavia, le impugnate delibere non hanno affatto considerato gli interessi dell'operatore economico legittimamente affidatario dell'appalto: né nel verbale del 4 aprile 2012, né in quello del 27 aprile 2012 si rinviene alcun giudizio comparativo tra l'interesse pubblico alla riduzione dei servizi e quello del privato al mantenimento delle prestazioni quali stabilite in contratto. E ciò è tanto più grave se la situazione è esaminata dalla prospettiva dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA): la già rimarcata violazione dei LEA determinava, in radice, perfino la

contrarietà all'interesse pubblico dell'operazione che veniva compiuta, e ciò era già sufficiente a qualificarla come illegittima.

Ne deriva che la violazione dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 si apprezza nella fattispecie sotto due diversi angoli visuali: con riguardo alle prestazioni meramente complementari di aiuto alla persona (come il servizio trasporto dei pazienti o la distribuzione dei pasti), non rientranti nei LEA, quella violazione discende direttamente dal mancato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla riduzione delle spese e quello privato al mantenimento dei servizi oggetto di contratto; con riguardo, invece, alle prestazioni rientranti nei LEA (il servizio di assistenza domiciliare a rilievo socio-sanitario), quella violazione è già *in re ipsa* nella dimostrata contrarietà dei "tagli" imposti con lo stesso interesse pubblico, coincidente con il mantenimento delle prestazioni essenziali.

Da ciò consegue il necessario annullamento degli atti impugnati, con assorbimento delle altre censure.

7. Residua, a questo punto, la domanda di risarcimento del danno contrattuale avanzata dalla società ricorrente, in specie con i terzi motivi aggiunti.

La domanda è fondata.

Come già messo precedentemente in luce, infatti, è pacifico che le delibere assembleari in questa sede impugnate abbiano comportato l'effetto di ridurre considerevolmente il monte ore dei servizi pattuito in contratto. In luogo delle complessive 57.600 ore stabilite in contratto per tutto il triennio, e pur a seguito di una parziale riattivazione dei servizi per il 2013, sono state espletate solo 42.487,55 ore (per la precisione: per il 2011, tutte le 19.200 ore annuali pattuite; per il 2012, solo 11.083,80 ore; per il 2013, solo 12.203,75 ore), come risulta dai prospetti depositati in giudizio dal Commissario *ad acta*. La conseguenza è un danno derivante alla ricorrente per il mancato utile, analiticamente indicato nell'apposita

relazione peritale depositata in giudizio dalla ricorrente in data 18 ottobre 2013 (doc. n. 3, relazione tecnico-contabile del dott. Cristiano Lenti), le cui risultanze non hanno formato oggetto di alcuna contestazione ad opera della controparte. A fronte di una consuntivazione iniziale dell'utile netto sulla commessa pari ad euro 178.847,39 (derivante dalla differenza tra i ricavi attesi, calcolati in base al contratto in euro 21,21 all'ora, e i costi di esercizio preventivati), alla fine l'utile goduto dalla società ricorrente si è attestato sulla minor somma di euro 32.706,36 che sconta il maggior peso, in proporzione, dei costi comunque sostenuti (cfr. allegato n. 2 della relazione tecnico-contabile). L'utile mancato, pertanto, ammonta a complessivi euro 146.141,03.

Questa somma corrisponde pertanto al danno sofferto dalla società ricorrente per effetto dei tagli ai servizi applicati unilateralmente ed illegittimamente dall'amministrazione resistente, con conseguente condanna risarcitoria a carico di quest'ultima che dovrà provvedere alla liquidazione ed al pagamento di tali danni entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione, o se anteriore, dalla notifica, della presente decisione.

7.1. Il Collegio, peraltro, non riscontra analogha fondatezza con riguardo alle ulteriori voci di danno per le quali la ricorrente ha domandato il risarcimento.

Tanto è a dire, anzitutto, per il danno curricolare. Quest'ultimo è generalmente definito, in giurisprudenza, come il pregiudizio subito dall'impresa a causa del mancato arricchimento del proprio *curriculum* professionale per non poter indicare in esso l'avvenuta esecuzione di un appalto (cfr., ad es., TAR Sicilia, Catania, sez. II, n. 919 del 2013; TAR Liguria, sez. II, n. 606 del 2012; Cons. Stato, sez. IV, n. 8253 del 2010). Nel caso di specie, però, è pacifico che l'appalto sia stato eseguito, sia pure in misura inferiore a quella che era stata originariamente pattuita: sicché

nessun danno derivante dal mancato arricchimento del proprio *curriculum* l'impresa ricorrente può seriamente lamentare.

Non fondata è, poi, la domanda di risarcimento del danno all'immagine, derivante da una presunta eco giornalistica negativa in merito all'avvenuta negazione, da parte della società ricorrente, delle prestazioni agli utenti. Difetta qui, in radice, la prova del danno sofferto: l'articolo di stampa depositato dalla ricorrente si riferiva, al più, ai problemi finanziari ed al conseguente dissesto economico del Consorzio resistente, non anche ad una presunta responsabilità della cooperativa appaltatrice per aver (in tesi) rifiutato di eseguire le prestazioni. La reputazione della ricorrente, pertanto, non può dirsi in alcun modo intaccata dal comportamento dell'amministrazione, guidato unicamente – come già visto – da proprie ragioni di carattere finanziario.

Generica, e quindi inammissibile, è infine la domanda di risarcimento degli “ulteriori costi” sofferti dalla cooperativa ricorrente per effetto della riduzione dei servizi. Si tratta di voci (afferenti – come si legge nella relazione tecnico-contabile – ad “*oneri amministrativi e di gestione della procedura di cassa integrazione per i dipendenti che hanno subito una riduzione dell'orario di lavoro a causa del taglio delle ore di assistenza domiciliare fornite*” nonché a “*maggiori (e straordinari) costi del personale e/o di consulenze finalizzate proprio ad affrontare la situazione venutasi a creare*”) solo genericamente indicate dalla ricorrente a sostegno della propria domanda, prive di un concreto e tangibile riscontro negli atti depositati e, quindi, in definitiva, del tutto sfordate di prova.

8. Le spese del processo sono da compensarsi tra le parti, attesa la delicatezza e la complessità, in punto di fatto e di diritto, delle questioni trattate. A norma dell'art. 13, comma 6-*bis*.1, del d.P.R. n. 115 del 2002, tuttavia, il Consorzio resistente

dovrà rifondere alla cooperativa ricorrente l'importo del contributo unificato da quest'ultima complessivamente versato per il presente giudizio.

Le spese afferenti all'attività del Commissario *ad acta*, qualora richieste, dovranno inoltre essere poste a carico dell'amministrazione soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

a) accoglie il ricorso ed i motivi aggiunti, nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla tutti gli atti impugnati;

b) accoglie la domanda risarcitoria, nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, condanna il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali- CISA 24 al risarcimento del danno sofferto dalla ricorrente nella misura di euro 146.141,03 (centoquarantaseimilacentotrentuno/03), provvedendo alla liquidazione ed al pagamento di tali danni entro il termine massimo di sessanta giorni dalla comunicazione, o se anteriore, dalla notifica, della presente decisione;

c) compensa le spese di giudizio tra le parti, salvo la restituzione del contributo unificato ed il pagamento delle spese afferenti all'attività del Commissario *ad acta*, così come precisato in motivazione.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)