

# Le situazioni del conflitto d'interesse nell'ambito dell'ordinamento pubblicistico domestico non sono tassative

di Davide Cozzolino

Data di pubblicazione: 3-6-2026

*(...) la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi ad interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro (...). (...) la situazione di grave inimicizia per essere rilevante (...) deve essere reciproca, trovare fondamento esclusivamente in rapporti personali, derivare da vicende estranee allo svolgimento delle funzioni ed estrinsecarsi in dati di fatto concreti, precisi e documentati (...); inoltre la stessa deve configurarsi come autonomamente insorta da rapporti interpersonali legati a vicende della vita estranee alle funzioni pubbliche esercitate da taluna delle parti in causa (...).*

Guida alla lettura

La sentenza in trattazione è avvinata dalle seguenti tematiche: la valutazione tecnica discrezionale della commissione di gara sull'apprezzamento delle offerte e l'attribuzione del punteggio; **il conflitto d'interesse**.

Tra le due quella che appare destare maggiore rilievo di approfondimento è la seconda questione contestata, per le ragioni del suo non accoglimento nel merito della doglianza reclamata, in quanto la prima, viceversa, è stata accolta in omaggio alle criticità accertate nell'esercizio della discrezionalità tecnico-amministrativa sindacabile dal giudice amministrativo (secondo la costante giurisprudenza) per manifesta irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà e palese/manifesto travisamento dei fatti.

In particolare, poiché l'*iter* logico ragionato del portato motivazionale in illustrazione poggia sulla tesi non esplicitata, ma intrinsecamente (pare) seguita dal Collegio giudicante di condivisione della tesi che **le situazioni di conflitto d'interesse non sono tassative**, ma necessitano del loro accertamento caso per caso, in relazione al **requisito della sua attualità** della violazione dei principi d'**imparzialità** e di **buon andamento** dell'attività amministrativa enucleabili dall'art. 97 Cost. Invero, si osserva che le regole sull'incompatibilità sono orientate ad assicurare il **prestigio dell'amministrazione**. Principalmente, perché il conflitto di interessi non consiste in un comportamento dannoso per l'interesse funzionalizzato, bensì in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce **un rischio di danno** (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sentenza n. 9850/2023).

Del resto, il fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni è stato storicamente regolato con l'**art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012**, che ha **introdotto**

**l'art. 6-bis della legge n. 241/1990**, in deferenza a quanto è stabilito dall'**art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione** e dagli **artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione**. Conseguentemente, la materia del conflitto d'interesse è regolata dall'ordinamento giuridico domestico secondo il paradigma tassonomico della **potenzialità**, per il tramite della seguente normativa di riferimento:

- i. - **art. 51 c.p.c.** rubricato "*Astensione del giudice*", che è ritenuto dalla giurisprudenza civile e amministrativa prevalente espressione di principi generali non applicabili alla sola funzione giurisdizionale con una **latitudine oggettiva** delle cause di astensione;
- ii. - **art. 7 del d.P.R. n. 62/2013** recante "*Obbligo di astensione*", che regola le fattispecie di astensione dei dipendenti pubblici;
- iii. - **art. 6-bis della legge n. 241/1990** intitolato "*Conflitto di interessi*", che demarca la stessa fattispecie nell'ambito dell'esercizio dell'attività amministrativa;
- iv. - **art. 16 del d.lgs. n. 36/2023** denominato "*Conflitto di interessi*" come **norma eccezionale connotata di speciale applicazione nel contesto degli appalti pubblici**.

Alla luce del surriferito complesso quadro normativo d'insieme, come integrato dal diritto internazionale a cui si è fatto brevemente cenno, il giudice amministrativo di secondo grado, che è stato interessato dalla sua applicazione alla fattispecie concreta decisa con la sentenza in guida, ha ritenuto che nessuna causa legittimante l'obbligo di astensione si era realizzata, neppure nelle oggettive **gravi ragioni di convenienza**. In estrema sintesi, in quanto nel caso delibato la parte ricorrente non aveva fornito la prova della grave inimicizia che doveva legittimare l'obbligo di astensione del responsabile unico del procedimento. In altre parole **i motivi di un conflitto d'interesse in atto, per i quali, invece, difettava proprio la prova dei fatti concreti, precisi e documentati della situazione di grave inimicizia reciproca nei rapporti esclusivamente personali e relativa, peraltro, a vicende estranee allo svolgimento delle funzioni amministrative.**

In conclusione, pertanto, il giudicante di *seconde cure* ha accolto l'appello principale, respinto l'appello incidentale e, in riforma della sentenza impugnata, ha respinto il ricorso principale di primo grado e i motivi aggiunti, dichiarando l'improcedibilità delle residue censure, con l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio fra le parti in causa, con un'impostazione esegetica che sembra essere immune da aporie e coerente con la predominante esegesi della giustizia amministrativa per la decisione del merito sia della valutazione tecnica discrezionale della commissione di gara sull'apprezzamento delle offerte e l'attribuzione del punteggio, sia del conflitto d'interesse.

bblicato il 15/04/2026

N. 02982/2026REG.PROV.COLL.

N. 00701/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 701 del 2026, proposto da

Rinascita soc. coop. soc., in persona del legale rappresentante *pro*

*tempore*, in relazione alla procedura CIG B4897338F8, rappresentata e

difesa dall'avvocato Francesco Romano, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio eletto

presso lo studio dell'avvocato Francesco Baldassarre in Roma, piazza San

Lorenzo in Lucina, 4;

Associazione Comunità Emmanuel E.T.S., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Ernesto

Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ambito Territoriale Sociale Lecce, Fondazione Emmanuel, Cooperativa

Sociale Consorzio Emmanuel, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura

generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

quanto a entrambi gli appelli, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. 01624/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Comune di Lecce e dell'Associazione Comunità Emmanuel E.T.S., nonché l'appello incidentale proposto da quest'ultima;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 Cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Romano, De Giorgi in sostituzione di Sticchi Damiani e Pecorilla in sostituzione di Astuto per delega scritta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Col ricorso di primo grado, integrato da motivi aggiunti, l'Associazione Comunità Emmanuel Ets impugnava il provvedimento di propria esclusione dalla gara per l'affidamento dei servizi a favore della realizzazione di un "centro servizi per il contrasto alla povertà e fermo posta" indetta dal Comune di Lecce (in forza di finanziamenti Pnrr-Ngeu), quale capofila dell'Ambito territoriale sociale di Lecce, con bando del 29 novembre 2024, motivata in ragione della ritenuta incongruità dell'offerta formulata; con ulteriori motivi aggiunti la ricorrente impugnava anche l'aggiudicazione frattanto disposta in favore dell'operatore Rinascita soc. coop. soc., intervenuta a seguito di ammissione con riserva della stessa ricorrente per effetto di decreto e ordinanza cautelare adottati dal Tar.

Per quanto di rilievo, la ricorrente si doleva, in sintesi: della violazione del contraddittorio procedimentale nell'ambito della verifica di anomalia, essendo stata l'esclusione stata disposta "a sorpresa", a seguito di chiarimenti richiesti in sede di soccorso istruttorio; del conflitto di interessi del Rup, che aveva diffidato la ricorrente dal perseverare in condotte denigratorie a proprio danno.

Col secondo ricorso per motivi aggiunti, avverso l'aggiudicazione, l'Associazione Comunità Emmanuel, oltre a ribadire censure già formulate

col ricorso e primi motivi aggiunti, deduceva il *deficit* d'istruttoria e

motivazione nell'attribuzione dei punteggi con riguardo ad alcuni criteri

valutativi, nonché la difformità dell'offerta tecnica della controinteressata, la

quale non indicava le specifiche figure professionali coinvolte, come

richiesto dalla *lex specialis*.

La Rinascita soc. coop. soc., costituita in resistenza, proponeva a sua volta ricorso incidentale escludente (cui la Comunità Emmanuel resisteva) dolendosi, fra l'altro, della mancata esclusione della ricorrente principale per omessa indicazione degli oneri di sicurezza aziendale e del costo della manodopera, rimediata (inammissibilmente) dalla stessa ricorrente solo in sede di soccorso istruttorio.

Resistevano all'impugnativa principale anche il Comune di Lecce e il Ministero del Lavoro.

2. Il Tribunale amministrativo adito accoglieva sia il ricorso principale e motivi aggiunti, sia il ricorso incidentale, nei termini di seguito precisati.

Quanto al ricorso principale e motivi aggiunti, il giudice di primo grado riteneva l'infondatezza delle censure relative alla posizione di conflitto

d'interessi del Rup (difettando una "grave inimicizia" rilevante ai sensi di legge) e, al contempo, la fondatezza della doglianza inerente alla violazione del contraddittorio nell'ambito del sub-procedimento di verifica di anomalia, all'esito del quale il provvedimento d'esclusione veniva adottato "a sorpresa" dall'amministrazione, a seguito di chiarimenti richiesti in sede di soccorso istruttorio al di fuori di un effettivo contraddittorio in ordine al tema dell'incongruità dell'offerta.

Il Tar accoglieva anche i secondi motivi aggiunti al ricorso principale, proposti avverso il provvedimento d'aggiudicazione, in relazione alla

mancata indicazione (ritenuta necessaria, a tenore della *lex specialis*) dei

professionisti coinvolti da parte della Rinascita; nonché accoglieva il ricorso

incidentale escludente proposto da quest'ultima, stante l'omessa

indicazione separata degli oneri di sicurezza aziendale e dei costi della

manodopera nell'offerta della Comunità Emmanuel, illegittimamente sanata

mediante soccorso istruttorio pur in assenza di una situazione di oggettiva

impossibilità del rispetto del relativo obbligo in sede d'offerta.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la Rinascita soc. coop. soc. deducendo:

l) *error in iudicando; error in procedendo*; erroneità della sentenza nella

parte in cui ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti propri, nonostante

l'evidente non congruità dell'offerta; erronea valutazione dei fatti; erroneità

della sentenza nella parte in cui ha ritenuto eluso il contraddittorio sulla

congruità dell'offerta; violazione e falsa applicazione degli artt. 101 e 110

d.lgs. n. 36 del 2023; violazione del principio di concorrenza e di *par*

*condicio* tra concorrenti alla gara; violazione del principio di unicità

dell'offerta;

II) *error in iudicando*; *error in procedendo*; erroneità della sentenza nella

parte in cui ha accolto i secondi motivi aggiunti interpretando erroneamente

l'art. 6.3 del disciplinare; violazione e falsa applicazione dell'art. 6.3 del

disciplinare e dell'art. 11 del capitolato speciale; violazione dell'art. 15 del

capitolato speciale; violazione del principio della massima partecipazione;

violazione del principio dell'interpretazione delle norme di gara secondo le

regole del *favor participationis*; violazione del principio della tassatività

della causa di esclusione; violazione dell'art. 10 d.lgs. n. 36 del 2023;

III) *error in iudicando*; erroneità della sentenza nella parte in cui ha accolto i

motivi aggiunti e disposto l'esclusione di Rinascita; violazione della

sentenza nella parte in cui ha escluso Rinascita senza disporre il soccorso

istruttorio; violazione dell'art. 101 d.lgs. n. 36 del 2023;

IV) *error in iudicando*; erroneità della sentenza nella parte in cui ha accolto i

secondi motivi aggiunti e ha ritenuto di escludere l'aggiudicataria senza

considerare l'equivocità delle disposizioni; violazione del principio del *favor*

*participationis*; violazione dell'art. 15 del capitolato speciale; violazione del

legittimo affidamento;

V) *error in iudicando*; erroneità della sentenza nella parte in cui non ha

accolto il primo motivo di ricorso incidentale; violazione dell'art. 15 del

capitolato; violazione dell'art. 6.1.3 del disciplinare; violazione del principio

del *favor participationis*; violazione del principio di tassatività delle clausole

di esclusione; violazione dell'art. 10 d.lgs. n. 36 del 2023; violazione

dell'art. 101, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2023;

A seguire l'appellante ha riproposto anche i motivi di ricorso incidentale in primo grado rimasti assorbiti.

4. Resiste al gravame la Associazione Comunità Emmanuel, la quale propone a sua volta appello incidentale deducendo:

I) errore di giudizio; violazione e falsa interpretazione degli artt. 101, 108 e 110 d.lgs. n. 36 del 2023 e della disciplina di gara; vizio istruttorio e di motivazione; irragionevolezza manifesta;

II) errore di giudizio; erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo del ricorso principale, ritenendo insussistente il conflitto d'interessi lamentato; erronea valutazione dei fatti; violazione e falsa applicazione dell'art. 6-

*bis* l. n. 241 del 1990; violazione e falsa applicazione

dell'art. 7 d.P.R. n. 62 del 2013.

A seguire l'appellante incidentale ha riproposto i motivi d'impugnativa rimasti assorbiti in primo grado.

5. S'è costituito in resistenza all'appello principale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mentre vi aderisce il Comune di Lecce, che chiede anche il rigetto dell'appello incidentale.

6. All'udienza pubblica del 19 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Può muoversi dall'esame dei motivi con i quali, rispettivamente, l'appellante principale si duole dell'accoglimento dei motivi aggiunti in primo grado avverso l'aggiudicazione in proprio favore (secondo motivo

dell'appello principale) e l'appellante incidentale ripropone le censure di

primo grado formulate sempre avverso l'aggiudicazione (motivi *sub* n. 3 e 4

dell'appello incidentale), atteso il carattere potenzialmente assorbente di

tali motivi in quanto vertenti appunto sul provvedimento aggiudicativo finale,

e anche quali ragioni più liquide alla definizione della controversia.

Va in ogni caso esaminato, comunque, il secondo motivo dell'appello incidentale, relativo alla dedotta situazione di conflitto d'interessi in capo al Rup - che, si anticipa sin d'ora, non è condivisibile - in quanto potenzialmente idoneo, nella prospettazione dell'appellante, a viziare l'intera procedura.

2. Col secondo motivo dell'appello principale, Rinascita si duole dell'errore che avrebbe commesso il Tar nel ritenere che la mancata indicazione nominale del gruppo di lavoro con i relativi titoli al momento della presentazione dell'offerta costituisse carenza di un requisito di partecipazione, e come tale implicasse l'esclusione dalla procedura.

Al riguardo, la

*lex specialis* non prevedeva in realtà una valutazione del

profilo professionale delle risorse, e d'altra parte l'appellante aveva ben

specificato in offerta la composizione del proprio gruppo di lavoro,

garantendo le figure professionali richieste dalla *lex specialis*.

Del resto, la ricorrente in primo grado non aveva mai contestato la carenza

in capo a Rinascita delle figure professionali richieste dalla *lex specialis*,

essendosi limitata a invocare la mancata indicazione dei nominativi dello

*staff* in fase d'offerta.

D'altra parte, a norma dell'art. 3 del disciplinare, il requisito in esame atterrebbe al momento esecutivo, non già partecipativo alla procedura, mentre l'art. 11 del Capitolato si limiterebbe a richiedere l'indicazione della

composizione della *equipe*, non già la enunciazione nominativa dei singoli

professionisti coinvolti, né sanzionerebbe con l'esclusione l'assenza della

detta indicazione nominativa.

A voler diversamente ritenere, vi sarebbe un contrasto tra il contenuto del disciplinare e quello del Capitolato, da risolvere in favore del primo, che non richiede alcuna indicazione nominativa delle figure professionali.

2.1. Il motivo è condivisibile, nei termini e per le ragioni che seguono.

2.1.1. Occorre premettere che l'art. 6.3 del disciplinare di gara indicava fra i  
“

*requisiti di capacità tecnico-professionale”* (subito dopo indicati, peraltro,

quali requisiti di “*capacità economica e finanziaria*”), *sub* lett. *b*), la

*“presenza delle figure professionali richieste per l’espletamento del servizio*

*come dettagliatamente specificate all'art. 11 del CSA".*

Tale ultima disposizione, relativa al "*Personale*", prevedeva a sua volta: "*In*

*sede di esecuzione del contratto, così come stabilito dall'art. 113 del D.*

*Lgs 36/2023, l'aggiudicatario deve realizzare le prestazioni oggetto del*

*presente affidamento attraverso un'équipe multidisciplinare composta da"*

le figure professionali successivamente elencate e descritte, le quali pure

dovevano “*essere in possesso dei [...] titoli ed esperienze*” specificati.

Al contempo il medesimo art. 11, successivamente all’elencazione e

descrizione delle figure professionali prescritte, prevedeva che “*In sede di*

*presentazione dell'offerta tecnica l'operatore economico dovrà indicare i*

*professionisti individuati e specificare la composizione dell'équipe".*

Ritiene il Collegio che la interpretazione letterale e sistematica complessiva

delle disposizioni ex artt. 1362 e 1363 Cod. civ. (pacificamente applicabili

nell'interpretare la *lex specialis* di gara: *inter multis*, Cons. Stato, V, 11

marzo 2024, n. 2334; 23 maggio 2023, n. 5114 e richiami *ivi*), in una agli

altri elementi utili all'interpretazione ricavabili dalla disciplina della *lex*

*specialis* nel suo complesso, conduca a concludere nel senso che non

occorresse fornire in sede di gara, sotto pena di esclusione, i nominativi,

*curricula* od altri elementi diversi da quelli esposti da Rinascita in ordine alle

figure professionali destinate alle attività da svolgere.

Da un lato, infatti, l'art. 11 del Capitolato evocava le figure

professionali dell'*equipe* in relazione alla "*sede di esecuzione del contratto*"

”, richiamando espressamente l’art. 113 d.lgs. n. 36 del 2023 che riguarda

appunto i «*Requisiti per l'esecuzione dell'appalto*», e che prevede al

secondo comma, semplicemente, che *«In sede di offerta gli operatori*

*economici dichiarano di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui*

*risulteranno aggiudicatari»* (cfr. in generale, per la collocazione di tali

requisiti di esecuzione nell'ambito della normativa europea, segnatamente

in riferimento all'art. 70 dir. 2014/24/UE, Cgue, 8 luglio 2021, causa

C-295/20).

Dall'altro lo stesso art. 6.3 del disciplinare prescrive la “*presenza*” delle

*“figure professionali richieste per l’espletamento del servizio come*

*dettagliatamente specificate all'art. 11 del CSA", con ciò esigendo appunto*

la dotazione delle stesse da parte dell'operatore (in termini di figure

professionali ascrivibili alle categorie e titoli indicati dall'art. 11 del

Capitolato, appunto, già previste peraltro dall'art. 3 del disciplinare), ma

non anche la loro indicazione nominativa o specifica descrizione curriculare.

Del che emerge peraltro conferma anche dal tenore del modello di domanda predisposto dalla stazione appaltante, in cui era richiesto al

concorrente, in relazione a tale elemento, di dichiarare quanto segue: “*di*

*impegnarsi sin d'ora a garantire, come garantisce, la presenza delle figure*

*professionali richieste per l'espletamento del servizio, come specificate*

*all'art. 11 del Capitolato Speciale*", in termini sostanzialmente coerenti con

il dettato dell'art. 113, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023, sopra richiamato.

Analogamente, l'art. 15, lett. *f*), del Capitolato prevedeva che l'operatore

dovesse comunicare *“all’avvio del Servizio [...] l’elenco del personale da*

*impiegare, ivi incluso il nominativo del Coordinatore, professionalmente*

*qualificato, in possesso dei requisiti previsti dal Capitolato e rispondente*

*alle specifiche richieste di profilo professionale (ruolo e inquadramento*

*contrattuale)*".

Alla luce di ciò, dunque, ancorché formalmente assimilate dalla *lex specialis*

ai “*requisiti di capacità tecnico-professionale*”, le figure professionali

previste formavano oggetto di un *impegno* del concorrente (che doveva,

appunto, garantirne la presenza, come richiesta dal suddetto art. 6.3) ai fini

del loro impiego in fase esecutiva (in linea, si ripete, col disposto dell'art.

113, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023): di qui l'assenza di previsioni (e della

necessità) di una loro indicazione nominativa e descrizione curriculare in

fase di gara.

In tale prospettiva, anche la previsione dell'art. 11 del Capitolato che

richiede *“In sede di presentazione dell’offerta tecnica”* di *“indicare i*

*professionisti individuati e specificare la composizione dell'équipe", letta in*

termini coerenti col resto dell'impianto regolatorio risultante dalla *lex*

*specialis*, relativi richiami ed allegati, va intesa come riferita appunto alle

*figure* (cioè *tipologie*) professionali designate dal concorrente e componenti

l'*equipe*, non già ai nominativi e *curricula* dei singoli professionisti prescelti.

Il che è peraltro coerente anche con la disciplina sui criteri valutativi di cui all'art. 18.1 del disciplinare, che non contempla l'attribuzione di specifici

punteggi in funzione dell'*equipe* in sé, di cui al citato art. 6.3, lett. *b*), qui in

rilievo (*i.e.*, l'*equipe* composta dalle figure professionali "*richieste per*

*l'espletamento del servizio*", dunque figure *necessarie*, come

*“dettagliatamente specificate dall’art. 11 del CSA”*), rispetto ai suoi singoli

(nominativi) componenti o corrispondenti *curricula*.

Il tutto si completava, sul piano probatorio, con la richiesta al concorrente aggiudicatario, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 6.3 del disciplinare,

di “*produrre [la] documentazione sui requisiti speciali*” “*Al momento della*

*comprova dei requisiti al proposto aggiudicatario”, come nella specie*

effettivamente avvenuto, con esito favorevole nei riguardi di Rinascita.

Ciò in un contesto in cui, del resto, Rinascita nella specie dichiarava

espressamente, in sede di domanda, *“di impegnarsi sin d’ora a garantire,*

*come garanti[va], la presenza delle figure professionali richieste per*

*l'espletamento del servizio, come specificate all'art. 11 del Capitolato*

*Speciale*”, figure che poi elencava esplicitamente, in offerta, nelle loro

categorie o qualifiche professionali e numero di ore (cfr. la relazione

tecnica, in particolare *sub par.* B.4).

Di qui l'accoglimento del motivo di censura, con conseguente riforma della sentenza nella parte in cui ha accolto i secondi motivi aggiunti della Emmanuel, e assorbimento degli altri motivi (terzo, quarto e quinto dell'appello principale) pure relativi all'accoglimento dei suddetti motivi aggiunti, e dunque inerenti al provvedimento di aggiudicazione in favore di Rinascita.

3. Come anticipato, a fronte della riforma della statuizione della sentenza che ha annullato l'aggiudicazione, è possibile passare subito all'esame - anche quale ragione più liquida - dei motivi di ricorso principale e aggiunti in primo grado (qui riproposti da Emmanuel) volti anch'essi all'annullamento dell'aggiudicazione.

3.1. Col primo di tali motivi riproposti, Emmanuel deduce l'omessa documentazione in sede di gara, da parte della Rinascita, della proprietà o

disponibilità per tutta la durata delle attività progettuali di un immobile in possesso delle caratteristiche di agibilità e dei requisiti di legge e del Capitolato speciale.

Di qui la necessaria esclusione della controinteressata, a norma dell'art.

6.3, lett. c), del disciplinare.

3.2. Il motivo non è condivisibile.

3.2.1. Occorre premettere al riguardo che l'art. 6.3, lett. c), del disciplinare

prevedeva fra i requisiti di capacità tecnico-economica la “*Proprietà o*

*disponibilità (preliminare di locazione, locazione, possesso e/o comodato*

*d'uso), per tutta la durata delle attività progettuali, di immobile in possesso*

*delle caratteristiche di agibilità nonché dei requisiti di alla legge e al*

*Capitolato Speciale”, precisando che “Tale requisito dovrà essere attestato*

*mediante apposita dichiarazione a firma del titolare o del legale*

*rappresentante d'impresa, resa in conformità alle disposizioni del D.P.R.*

*28.12.2000 n.445, relativa a: - Sede di ubicazione dell'immobile*

*(specificando la via, il numero civico ed il Comune); - Titolo giuridico di*

*disponibilità (proprietà, preliminare di locazione, locazione, ecc.)”.*

Al riguardo, in sede di domanda di partecipazione Rinnova dichiarava

esplicitamente (con dichiarazione anche *“ai sensi degli artt. 46 e 47 del*

*D.P.R. n. 445/2000*) “*di avere la proprietà o disponibilità*” (con espresso

riferimento, al riguardo, a “*preliminare di locazione*”) “*per tutta la durata del*

*contratto, del seguente immobile, dotato di tutte le certificazioni e di agibilità*

*sito in [segue l'indicazione del Comune e indirizzo] conformi alle previsioni*

*di cui all'art. 12 del CSA" (è peraltro presente in atti anche analoga*

dichiarazione del 19 dicembre 2024).

Sempre a tenore della *lex specialis*, stava alla successiva fase, “Al

*momento della comprova dei requisiti al proposto aggiudicatario”, di*

produrre *“unitamente alla documentazione sui requisiti speciali, tutta la*

*documentazione relativa all'immobile di cui detiene la disponibilità,*

*funzionale al servizio oggetto di gara”,* ciò che peraltro è stato nella specie

verificato dall'amministrazione, senza che l'appellante abbia formulato

specifiche e mirate censure al riguardo.

Il che è sufficiente al rigetto della doglianza.

4. Col secondo motivo riproposto, Emmanuel si duole dell'erronea valutazione del progetto tecnico presentato dall'aggiudicataria, con contestuale assenza di un'effettiva istruttoria e motivazione in proposito.

Quanto al criterio valutativo

*sub* A.1, relativo alla “Qualità della struttura

organizzativa”, l’offerta tecnica della controinteressata non fornirebbe

alcun elemento concreto in ordine alla struttura organizzativa dedicata al

servizio oggetto della proposta progettuale.

Il che imporrebbe di concludere per la non valutabilità od esclusione dell'offerta di Rinascita, cui irragionevolmente veniva invece attribuito un punteggio superiore a quello della Emmanuel.

Allo stesso modo, in relazione al criterio *sub* A.2 (inerente agli “Strumenti di

qualificazione organizzativa del lavoro applicati al servizio oggetto

dell'appalto”), la proposta della controinteressata sarebbe analoga ad altra

presentata da Emmanuel in altra gara, risultando perciò decentrata rispetto

all'oggetto della commessa: anche in questo caso, la conseguenza

necessitata sarebbe quella della non valutabilità od esclusione dell'offerta.

Ancora, quanto al sub-criterio *sub* A.4 (sulle “Esperienze e attività

documentabili svolte presso/in favore di enti privati nei servizi oggetto

dell'appalto e analoghi”), l'appellante avrebbe irragionevolmente e

illegittimamente ottenuto un punteggio nullo, e ciò nonostante avesse

dichiarato servizi analoghi coincidenti con due progetti svolti,

rispettivamente, nel 2021-2022 e nel 2022-2023.

In relazione al criterio *sub* B.1 (inerente alla “Qualità del progetto”),

l'offerta della controinteressata sarebbe stata irragionevolmente valutata in

termini puziori rispetto a quella della Emmanuel benché solo quest'ultima

avesse in realtà descritto il modello e la metodica d'impostazione e

gestione del servizio.

Al riguardo l'amministrazione sarebbe incorsa in errore anche nell'affermare che la proposta della Emmanuel non contemplava la figura

dell'educatore, invero ben esistente e indicata nei paragrafi *sub* A.1 e A.2

dell'offerta, oltreché in quello *sub* B.2.

Al contrario, l'offerta Rinascita non avrebbe indicato quali soggetti, e con quali professionalità, sarebbero stati impiegati nella prestazione del servizio.

Analogamente, in relazione al criterio *sub* B.2 (sulla "Capacità di

progettazione”), l’offerta avrebbe dovuto descrivere il servizio nel suo

complesso, mentre l'offerta di Rinascita, ancorché gravemente carente (e,

nuovamente, replicante offerta relativa ad altra gara per un diverso

servizio), riceveva un punteggio superiore a quello ottenuto dalla (completa

ed esaustiva) offerta della Emmanuel.

Del pari, sul criterio *sub* B.3 (concernente “Compartecipazione da parte del

gestore in termini di strumenti, strutture e attrezzature idonee e innovative

da impiegare nella realizzazione delle attività progettuali”), la commissione

avrebbe espresso valutazioni irragionevoli, trascurando tra l'altro il progetto

relativo al centro di prossimità cd. “Casa comune” gestito da Emmanuel,

offerto quale luogo ai fini dell'affidamento, idoneo ad assicurare un apporto

rafforzativo in termini di servizi e attività, a fronte di un'offerta della

controinteressata del tutto decentrata dal perimetro dell'affidamento.

In tale contesto, Rinascita non avrebbe neppure dimostrato in gara l'effettiva disponibilità della struttura ponte come prescritto dall'art. 6.3 del disciplinare di gara.

Ancora, quanto al criterio *sub* B.4 (su "Compartecipazione da parte del

gestore in termini di offerta di ulteriori figure professionali o prestazioni”), la

commissione sarebbe incorsa in macroscopico vizio nel non avvedersi che

l'offerta di Rinascita non soddisfaceva quanto prescritto dall'art. 11 del

Capitolato in ordine alla dotazione minima indispensabile per il servizio,

omettendo di specificare il possesso dei requisiti culturali e professionali

indispensabili all'esecuzione; mentre, al contrario, l'offerta Emmanuel

prevedrebbe un rilevante incremento del monte ore in relazione a ogni

singola figura professionale coinvolta, oltre a specializzate figure

professionali aggiuntive (quali, ad es., un avvocato facente parte della

Camera degli avvocati immigrazionisti) e prestazioni aggiuntive (quali, ad

es., l'orientamento al lavoro attraverso laboratori *ad hoc*).

Di qui l'irragionevole identica valutazione delle due offerte in relazione a tale criterio.

Quanto al criterio *sub* B.5 (sulla "Qualità degli strumenti anche

documentativi di gestione”), difetterebbe nell’offerta di Rinascita la

previsione di strumenti di monitoraggio e verifica specifici per le attività della

proposta progettuale, e vi sarebbero al contrario, nella stessa, indicazioni

operative irragionevoli e incomprensibili (quali, ad es., i riferimenti a

questionari sottoposti “*ai genitori*”), all’opposto della dettagliata e precisa

offerta di Emmanuel.

Ciò in un contesto in cui, di nuovo, l'offerta della controinteressata neppure

forniva descrizione dei servizi minimi indispensabili richiesti dalla *lex*

*specialis.*

Parimenti, sul criterio *sub* B.6 (inerente alla “Creazione di coalizioni locali”),

mentre la proposta Rinascita includerebbe solo cinque lettere d'intenti con

altri enti (proposte peraltro in forma olografa e senza allegazione di

documento d'identità del sottoscrittore, nonché relative a soggetti con

finalità sconosciute e non meglio precisate, uno dei quali coinvolto anche in

illecito di frode sportiva e false dichiarazioni sui tesserati, e tre dei quali con

sede legale coincidente con quella di Rinascita), Emmanuel presentava

numerose lettere d'intenti per collaborazioni già attive e da avviare con

associazioni ed enti riconosciuti.

Ciò nondimeno, le due offerte venivano irragionevolmente valutate con il medesimo punteggio.

4.1. Il motivo non è condivisibile.

4.1.1. Secondo consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato,  
“

*l'apprezzamento delle offerte e l'attribuzione alle stesse del punteggio*

*rientra nella sfera della valutazione tecnico-discrezionale della*

*commissione, insindacabile in sede giurisdizionale se non manifestamente*

*irragionevole, illogica, arbitraria o fondata su un altrettanto palese e*

*manifesto travisamento dei fatti” (inter multis, Cons. Stato, V, 27 giugno*

2025, n. 5600; 1 ottobre 2024, n. 7877; 14 febbraio 2024, n. 1501; 20

ottobre 2023, n. 9126; 10 luglio 2024, n. 6191; analogamente cfr., fra le

tante, Id., 14 febbraio 2024, n. 1501; 24 maggio 2022, n. 4112; 12

novembre 2020, n. 6969; 20 ottobre 2020, n. 6335; IV, 22 giugno 2020, n.

3970; 18 novembre 2021, n. 7715; III, 9 giugno 2020, n. 3694; 21 novembre

2018, n. 6572; V, 25 marzo 2021, n. 2524; 20 febbraio 2020, n. 1292; 3

ottobre 2019, n. 6625; 8 gennaio 2019, n. 173; 22 ottobre 2018, n. 6026; 15

marzo 2016, n. 1027; 11 dicembre 2015, n. 5655).

Nella specie, i rilievi svolti dalla ricorrente non sono tali da manifestare profili di macroscopica erroneità o illogicità nelle valutazioni espresse dall'amministrazione.

Occorre premettere, al riguardo, che l'art. 18.1 del disciplinare di gara prevedeva ai fini della valutazione tecnica due differenti categorie di criteri: da un lato quelli (

*sub “A”*) inerenti alla “*Qualità organizzativa*”, dall’altro

quelli (sub “B”) relativi alla “Qualità del servizio”.

4.1.1.1. Tanto premesso, quanto al criterio *sub* A.1, lo stesso atteneva a

ben vedere alla *“Qualità della struttura organizzativa (Ruoli, funzioni,*

*rapporti*”, nell’ambito appunto della “*Qualità organizzativa*” espressa dal

singolo concorrente.

Si tratta di un criterio che - anche per necessaria coerente lettura

sistematica col successivo criterio *sub* B.1 (“*Qualità del progetto*”, per cui

l'art. 16 richiedeva “*Relazione Tecnico - descrittiva, debitamente firmata*”

*digitalmente, pena la mancata valutazione, dal concorrente, inerente la*

*struttura, il modello di gestione proposto e la metodica di impostazione delle*

*attività*) - va riferito alla struttura organizzativa *generale* dell'impresa, e

cioè l'apparato strutturale di cui la stessa possa complessivamente

disporre in funzione della commessa.

Alla luce di ciò, non si appalesa manifestamente irragionevole la valutazione espressa al riguardo dall'amministrazione (in termini di

valutazione di "*quasi buono*", corrispondente a un coefficiente medio, da

riparametrare, pari a 0,73 su 1, a fronte del giudizio per cui la “*proposta*

*fornisce una rappresentazione abbastanza accurata”)* sulla relazione

tecnica di Rinascita, che, coerentemente con il tenore e la *ratio* del criterio

valutativo, fornisce una illustrazione generale della struttura organizzativa,

indicando, fra l'altro, le caratteristiche del gruppo direttivo, dello *staff*

amministrativo, della composizione del *team* multidisciplinare complessivo,

delle categorie di servizi svolti e territori di loro prestazione, delle

collaborazioni intraprese con enti pubblici e privati.

Di qui l'assenza di ragioni per poter ritenere fondate le censure volte all'esclusione dell'offerta o alla sua (manifestamente irragionevole) valutazione in misura superiore a quella di Emmanuel, rispetto alla quale la

commissione riteneva che *“La Ditta nella proposta non [avesse]*

*approfondito in modo chiaro la struttura organizzativa interna con ruoli e*

*funzioni soffermandosi su aspetti specifici del servizio”, e assegnava un*

coefficiente di 0,50 (“*sufficiente*”), a fronte di una relazione effettivamente

incentrata prevalentemente sul servizio in sé; ciò che, negli ampi spazi di

discrezionalità tecnica rimessi all'amministrazione costituisce un giudizio

(come di regola, opinabile, ma) non macroscopicamente abnorme od

irragionevole.

4.1.1.2. Analoghe considerazioni valgono in relazione al criterio *sub* A.2,

inerente sempre alla “*Qualità organizzativa*”, in termini di “*Strumenti di*

*qualificazione organizzativa del lavoro applicati al servizio oggetto*

*dell'appalto*".

Anche in questo caso, a fronte di un criterio inerente non già al “progetto”

in sé, bensì ai (general) *“Strumenti di qualificazione organizzativa del*

*lavoro applicati al servizio oggetto dell'appalto", e cioè applicati - ai fini*

dell'apprezzamento della “*Qualità organizzativa*”, appunto - alla tipologia di

servizio interessata, non può ritenersi manifestamente irragionevole la

valutazione “*più che buona*” (coefficiente pari a 0,82 su 1) espressa dalla

commissione nei confronti di Rinascita a fronte di una relazione che dava

conto, ad es., delle modalità organizzative generali del lavoro, in termini di

programmazione e pianificazione, verifica del lavoro, condivisione delle

difficoltà e dei risultati, previsione di piani di verifiche periodiche

sull'attuazione del programma di esecuzione del servizio, formazione del

personale.

Né rileva, di suo, che analoga relazione sia stata predisposta dall'operatore ai fini di altra gara, appunto perché il criterio afferiva agli strumenti di

qualificazione organizzativa generale del lavoro “*applicati*” al servizio

messo a gara (ma eventualmente applicabili anche ad altri simili servizi).

Di qui, nuovamente, l'assenza di ragioni per escludere l'offerta o ritenere manifestamente erronea e illogica la (discrezionale) valutazione dell'amministrazione.

4.1.1.3. Quanto al criterio *sub* A.4, relativo a "*Esperienze e attività*

*documentabili svolte presso/in favore di Enti Privati nei servizi oggetto*

*dell'appalto e analoghi*", la valutazione di attribuzione di un punteggio nullo

a Emmanuel è motivata dalla commissione evidenziando che “*La ditta [...]*”

*produce delle esperienze espletate non riconducibili a servizi espletati”*,

bensì a “*strumentazioni specifiche o rese in favore di Enti Pubblici*”.

Il che non si appalesa di suo manifestamente irragionevole ed erroneo, nell’ambito degli (ampi) spazi di discrezionalità tecnica assegnati all’amministrazione, a fronte di pregresse esperienze rappresentate da

Emmanuel in termini di “*creazione di un software*” per “*Mettere in rete i*

*servizi offerti dai singoli Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale di Lecce*

*per evitare frammentazioni e duplicazioni*” e favorire l’interlocuzione e il

coordinamento, ovvero di *“lavori di ampliamento del magazzino, posa in*

*opera e realizzazione di una cella frigo, realizzazione di un impianto*

*elettrico, montaggio di scaffalature metalliche, posa in opera di*

*condizionatori e acquisto di un carrello elevatore” e “supporto educativo e*

*formativo in favore delle famiglie e del personale scolastico Prevenzione*

*delle dipendenze patologiche e promozione nelle popolazione giovanile di*

*stili di vita orientati al benessere e alla salute psico-fisica”* avente quale

committente il “*Dipartimento Politiche Antidroga presso la Presidenza del*

*Consiglio dei Ministri*'.

4.1.1.4. Impingono nell'apprezzamento discrezionale, non irragionevolmente espresso dall'amministrazione, anche le censure relative

al criterio *sub* B.1, relativo alla "*Qualità del progetto*" (con indicazione che

sarebbero stati valutati in particolare *“la struttura, il modello di gestione*

*proposto e la metodica di impostazione delle attività”).*

Al riguardo l'amministrazione reputava il progetto Rinascita “*specifico,*

*adeguato, dettagliato ed abbastanza esauriente nella descrizione*

*dell'attività e dei servizi forniti*", aggiungendo che *"Descrive le attività*

*coinvolgendo tutti i servizi locali attraverso [una] attività di interpretariato*

*ampio (oltre 24 lingue locali) e un parco auto ben strutturato”, e*

assegnando un coefficiente di 0,83 su 1, mentre quello di Emmanuel quale

*“affrontato in misura esauriente dal punto di vista tecnico e funzionale”,*

precisando che *“non compare all’interno dell’equipe la figura professionale*

*dell'educatore e comunque vi è poca attenzione ai servizi territoriali", con*

attribuzione così di un coefficiente di 0,67 su 1.

Il che non si appalesa di suo manifestamente irragionevole od erroneo a fronte del contenuto delle relazioni, considerato appunto che effettivamente quella di Rinascita include gli elementi apprezzati dall'amministrazione

(quali, ad es., *“un team di oltre dieci interpreti e mediatori che parlano*

*correttamente oltre 24 lingue”, “una flotta auto composta da ben 10 mezzi”*

o *“L’orientamento e l’accompagnamento ai servizi del territorio e alla*

*comunità locale*”), quella di Emmanuel non valorizza né dà conto,

nell'ambito della relazione *in parte qua* sul criterio B.1, del coinvolgimento

dell'educatore, e in ogni caso la ricorrente deduce censure espressive di

una propria (anch'essa opinabile, ancorché eventualmente plausibile)

valutazione, non idonea a dimostrare una manifesta erroneità o

macroscopica illogicità del giudizio reso dalla commissione nei termini

suesposti.

4.1.1.5. Anche sul criterio B.2, relativo a “*Capacità di progettazione (validità,*

*completezza e chiarezza espositiva) del servizio nel suo complesso: in*

*termini di rispondenza della proposta alle prescrizioni del Capitolato;*

*metodologia e modalità operative di intervento; contenuti progettuali e fasi*

*di realizzazione; risultati attesi)*”, la valutazione dell’amministrazione risulta

di suo sufficientemente motivata (per Rinascita: *“La ditta propone un*

*progetto ritenuto, sia da un punto di vista tecnico che funzionale, più che*

*sufficiente, in quanto collegato ad altri progetti (housing temporaneo e first)*

*al fine di diffondere maggiore conoscenza della risorsa ‘casa”, con*

attribuzione di coefficiente di 0,67 su 1; per Emmanuel: *“La ditta propone*

*una progettazione poco chiara in particolare per la rispondenza della*

*proposta alle prescrizioni richieste dal capitolato con riferimento al crono*

*programma e alla durata del progetto. Illustrazione molto teorica e poco*

*contestualizzata*”, con attribuzione di coefficiente pari a 0,50).

Né le censure della ricorrente valgono a dimostrarne, nel merito, la macroscopica erroneità e irragionevolezza nel quadro della discrezionalità all’uopo riconosciuta all’amministrazione; e neppure rilevano, in senso

opposto, i riferimenti nell’offerta Rinascita ad elementi quali “*l’inserimento*

*abitativo*” presenti anche in offerte formulate in altre procedure di gara.

4.1.1.6. Analogamente, sul criterio B.3 (“*Compartecipazione da parte del*

*soggetto gestore in termini di strumenti, strutture e attrezzature idonee e*

*innovative da impiegare nella realizzazione delle attività progettuali”), oltre*

alla già esposta infondatezza delle censure relative alla dedotta mancata

dimostrazione da parte di Rinascita della disponibilità dell'immobile

(cfr. *retro*, *sub* § 3 ss.), le valutazioni, sinteticamente motivate, espresse

dall'amministrazione (per Rinascita: *“La ditta propone un elenco di strutture*

*ed attrezzature idonee e innovative*”, con attribuzione di coefficiente pari a

0,88; per Emmanuel: *“La ditta propone delle strutture e delle attrezzature*

*basiche (lavanderia, deposito bagagli e app multifunzione)”, con*

coefficiente assegnato di 0,60) non sono inficiate in termini di macroscopica

irragionevolezza od erroneità dai rilievi dell'appellante, espressivi di una

propria (pur sempre opinabile, e non tale da dimostrare la macroscopica

illogicità di quella dell'amministrazione) valutazione, anche in relazione

all'evocato valore del centro di prossimità "Casa comune", a fronte del

(complessivo e motivato nei sensi suesposti) apprezzamento espresso

della commissione.

4.1.1.7. Anche sul criterio *sub* B.4 (*“Compartecipazione da parte del*

*soggetto gestore in termini di offerta di ulteriori prestazioni, differenti dai*

*beni strumentali, e/o figure professionali aggiuntive professionalmente*

*qualificate e idonee, rispetto a quelle previste dal capitolato speciale*

*d'appalto, con espressa e chiara indicazione di quantità, qualità e tipologia*

*della prestazione migliorativa e/o figure professionali richieste per*

*l'espletamento della stessa")* gli elementi di valutazione espressi

dall'amministrazione (per entrambi i concorrenti: *“La ditta propone figure*

*professionali aggiuntive coerenti con il progetto”, con attribuzione di*

coefficiente di 0,83) non si appalesa di suo manifestamente illogica a mente

delle doglianze formulate dalla ricorrente, né, di nuovo, è condivisibile

l'assunto per cui Rinascita non avrebbe adeguatamente indicato le figure

rientranti nella dotazione minima indispensabile prescritta dalla *lex*

*specialis* (su cui cfr. *retro*, *sub* § 2 ss.).

Al riguardo, peraltro, Rinascita effettivamente offre un monte ore aggiuntivo per ciascuna delle figure professionali già richieste dal Capitolato, oltre a tre specificate figure professionali aggiuntive: in tale contesto, l'apprezzamento espresso dall'amministrazione rappresenta un (opinabile, ma non implausibile) giudizio, del quale le censure di parte ricorrente non forniscono mirata dimostrazione della sussistenza di ragioni di macroscopica illogicità ed erroneità, risolvendosi nel prospettare una propria diversa opinione valutativa in favore di Emmanuel.

4.1.1.8. Parimenti, in relazione al criterio

*sub B.5 (“Qualità degli strumenti*

*anche documentativi di gestione e organizzazione del servizio, nonché di*

*verifica, monitoraggio e valutazione delle attività e del grado di*

*soddisfamento dei beneficiari del servizio stesso*”), le valutazioni

esplicitate dall'amministrazione (per entrambi i concorrenti: "*La ditta*

*propone uno strumento ritenuto soddisfacente ed efficace ai fini della*

*realizzazione e delle attività afferenti*”, con attribuzione di coefficiente pari a

0,70 su 1) non sono inficiate dai rilievi di parte ricorrente.

Al riguardo, l'offerta di Rinascita effettivamente prevede strumenti

documentativi di gestione (in specie, ad es., *“questionario di gradimento da*

*far compilare agli utenti ed agli operatori coinvolti”, sistema di “Reclami e*

*segnalazioni*”, controlli di qualità attraverso protocollo interno accreditato

con certificazione ISO), né rileva in diverso senso il solo fatto che la

relazione richiami anche questionari “*sottoposti ai genitori, ai ragazzi e agli*

*operatori coinvolti*'.

In tale contesto, le deduzioni della ricorrente non valgono a dimostrare l'effettiva sussistenza di ragioni di inadeguatezza e difformità dell'offerta di Rinascita, né a rendere manifeste ragioni di macroscopica illogicità od erroneità della valutazione espressa dall'amministrazione.

4.1.1.9. Allo stesso modo, quanto al criterio

*sub B.6 (“Creazione di colazioni*

*locali per la realizzazione del servizio oggetto dell'appalto con realtà*

*istituzionali e con il terzo settore del territorio”, con specificazione che*

*“l’assegnazione del punteggio avverrà sulla base di criteri quantitativi e*

*qualitativi. Saranno valutate positivamente le proposte di specifici protocolli*

*per l'erogazione di servizi di supporto e di sollievo atti ad affrontare*

*particolari situazioni e da attivare con la rete del volontariato”),*

l'amministrazione ha reputato che tanto Rinascita, quanto

Emmanuel “*propon[gono] delle lettere di intenti con realtà del territorio*”

*rispondenti agli obiettivi e al target del progetto”, e ha attribuito il*

coefficiente di 0,80 alla prima e 0,90 alla seconda.

In tale contesto, le censure formulate dalla ricorrente non sono tali da manifestare una macroscopica erroneità od illogicità nelle valutazioni (a favore della stessa Emmanuel) discrezionalmente espresse dall'amministrazione; né in ogni caso, alla luce del peso specifico del criterio (valido all'attribuzione di un totale di cinque punti), del complessivo divario fra le due concorrenti (pari a quasi 12 punti) e di quanto suesposto in ordine alle precedenti doglianze, dette censure consentono di per sé di immutare l'esito della procedura, e quindi di inficiare l'aggiudicazione disposta in favore di Rinascita.

Di qui il rigetto del motivo.

5. Come anticipato, va comunque esaminato il secondo motivo di gravame incidentale, con cui l'appellante censura il rigetto della doglianza con cui aveva dedotto in primo grado la sussistenza di una situazione di conflitto

d'interessi in capo al Rup.

Quest'ultimo sarebbe infatti portatore di un interesse personale contrario alla Emmanuel, oltreché parte di una controversia con la stessa, circostanze che varrebbero a pregiudicarne l'imparzialità e indipendenza.

In particolare, a mezzo di proprio legale, il Rup aveva inviato alla Emmanuel una comunicazione con cui contestava condotte diffamatorie e denigratorie della propria professionalità legate alle funzioni esercitate nell'Ambito territoriale sociale, assumendo al riguardo anche riserva d'intraprendere azione giudiziale.

Il che darebbe luogo di per sé a un (quantomeno potenziale) conflitto d'interessi.

5.1. Il motivo non è condivisibile.

5.1.1. Occorre premettere che, a norma dell'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 36

del 2023 «*Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi*

*titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o*

*nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può*

*influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha*

*direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro*

*interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua*

*imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione*

*o nella fase di esecuzione».*

In tale contesto, *«In coerenza con il principio della fiducia e per preservare*

*la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia*

*all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto*

*sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi*

*effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un*

*interesse all'altro»* (art. 16, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023); in tali casi «//

*personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione*

*alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare*

*alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione» (comma 3).*

Come chiarito nella Relazione illustrativa al Codice, la disposizione

*“recepisce la nozione eurounitaria di conflitto di interessi” (su cfr. l’art. 24*

dir. 2014/24/UE), con *“l’obiettivo di perimetrare e rendere tassativa [tale]*

*nozione comunitaria”, non potendosi “accettare una definizione generica e*

*indeterminata che non renda possibile inquadrare precisamente l'oggetto"*

(del conflitto, e dunque) della inerente dichiarazione da rendere da parte del

pubblico funzionario, così come, in negativo, della relativa “*omissione*”.

In tale prospettiva “*il comma 2 precisa che un conflitto di interessi si*

*determina le volte in cui a un soggetto sia affidata la funzione di cura di un*

*interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al*

*contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la*

*cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici*

*dell'interesse funzionalizzato*” (in tal senso, cfr. anche Cons. Stato, sez.

cons. atti normativi, 5 marzo 2019, n. 667).

Coerentemente, la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve

essere provata da chi invoca il conflitto *“sulla base di presupposti specifici e*

*documentati” e deve riferirsi “ad interessi effettivi, la cui soddisfazione sia*

*conseguibile solo subordinando un interesse all'altro" (Cons. Stato, n. 667*

del 2019, cit.).

5.1.2. Nel caso di specie, la ragione del conflitto d'interessi sarebbe riconducibile alla comunicazione del 25 marzo 2025 con cui il legale del Rup contestava alla Emmanuel di aver reso affermazioni che apparivano

*“chiaramente denigratorie”* della professionalità e del *curriculum* dello

stesso Rup, con conseguente “*diffida*” dal proseguire in tale condotta,

seguita da indicazione che, in caso contrario, si sarebbero potute avviare

corrispondenti iniziative giudiziali e invito a *“rimanere nell’alveo degli*

*aspetti istituzionali con l'Ente".*

Alla luce di ciò, senz'altro non sussisteva in capo al Rup alcun

interesse «*finanziario*» od «*economico*» rilevante ai sensi dell'art. 16,

comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023; ma a ben vedere neppure era ravvisabile

un «*altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia*»

*alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di*

*aggiudicazione o nella fase di esecuzione»*, in base alla medesima

disposizione.

La nozione di «*interesse personale*», anche alla luce delle disposizioni

generali in materia di conflitto d'interessi di cui all'art. 6-*bis* l. n. 241 del

1990 e art. 7 d.P.R. n. 62 del 2013 (su cui cfr. Cons. Stato, n. 667 del 2019,

cit., per l'applicabilità anche al settore dei contratti pubblici), dovrebbe

declinarsi nel caso di specie in ipotesi assimilabile alla «*grave inimicizia*» (di

cui all'art. 7 d.P.R. n. 62 del 2013, e, in ambito processuale, all'art. 51,

comma 1, n. 3, Cod. proc. civ.).

Tuttavia, tale situazione di grave inimicizia “*per essere rilevante ai fini che*

*qui interessano deve essere reciproca, trovare fondamento esclusivamente*

*in rapporti personali, derivare da vicende estranee allo svolgimento delle*

*funzioni ed estrinsecarsi in dati di fatto concreti, precisi e documentati”*

(Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7170; I, 12 febbraio 2026, n. 283; II,

19 novembre 2024, n. 9319; IV, 18 novembre 2024, n. 9237); inoltre la

stessa *“deve configurarsi come autonomamente insorta da rapporti*

*interpersonali legati a vicende della vita estranee alle funzioni pubbliche*

*esercitate da taluna delle parti in causa (Consiglio di Stato, Sez. VI,*

*Consiglio di Stato sez. VI, 6 aprile 2022, n.2552; Consiglio di Stato sez. VI,*

*10 gennaio 2022, n.163)*” (Cons. Stato, VII, 16 novembre 2022, n. 10098 ;

Id., n. 283 del 2026, cit.).

Nel caso di specie, da un lato, si è in presenza di una mera comunicazione del Rup che si limitava alla diffida dal proseguire in condotte (ritenute) denigratorie, pure limitandosi a indicare l'intenzione, in caso di perseveranza, di avviare azioni giudiziali e invitare l'interessata a rimanere nell'alveo dei rapporti istituzionali con l'ente; dall'altro la vicenda si correla a circostanze afferenti pur sempre all'esercizio delle funzioni del Rup, sicché difettano, nel complesso, quegli elementi di «

*grave inimicizia»*, che

avrebbero potuto dare luogo a una situazione di conflitto d'interessi

rilevante a fronte della effettiva ravvisabilità di un interesse confliggente in

capo al pubblico funzionario nei termini suindicati.

Di qui l'infondatezza del motivo di censura.

6. Per le suesposte ragioni, va dunque accolto il secondo motivo dell'appello principale, respinto il secondo motivo dell'appello incidentale, nonché tutti i riproposti motivi di ricorso e aggiunti della Emmanuel diretti all'annullamento dell'aggiudicazione in favore del Rti capeggiato da Rinascita.

Alla luce di ciò, coincidendo il bene della vita perseguito dalla ricorrente in primo grado Emmanuel proprio con l'aggiudicazione della gara (cfr., su tutte, Cons. Stato, V, 7 novembre 2018, n. 6290), divengono improcedibili per difetto d'interesse - una volta consolidata l'aggiudicazione a beneficio del Rti Rinascita, all'esito delle statuizioni sulle superiori doglianze - i motivi d'impugnazione incidentale proposti dalla stessa Emmanuel avverso l'accoglimento del ricorso incidentale escludente in primo grado (Cons.

Stato, V, 15 febbraio 2021, n. 1335).

Allo stesso modo, divengono improcedibili per carenza d'interesse gli altri motivi di ricorso incidentale escludente riproposti da Rinascita, così come il primo motivo dell'appello incidentale, relativo all'anomalia (e relativo pertinente contraddittorio procedimentale) dell'offerta della Emmanuel.

7. In conclusione, per le suesposte ragioni, va accolto l'appello principale, respinto l'appello incidentale e, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso principale di primo grado e motivi aggiunti, come in motivazione, con dichiarazione d'improcedibilità delle residue censure, pure come in motivazione.

7.1. La particolarità della vicenda e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello principale, respinge l'appello incidentale, nei termini di cui in motivazione, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso principale e motivi aggiunti in primo grado, dichiarando improcedibili tutti i residui motivi, come in motivazione;

Compensa integralmente le spese del doppio grado di giudizio fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

