

Non applicabilità del principio di corrispondenza tra quote di qualificazione e quote di esecuzione dei soggetti in raggruppamento negli appalti di servizi e forniture

di Raffaella Alessia Miccoli

Data di pubblicazione: 7-9-2026

... per costante giurisprudenza, nell'appalto di servizi, non vige più ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della lex specialis della gara; ciò anche tenuto conto che il regime della responsabilità solidale di cui all'art. 68, comma 9, D.lgs. 36/2023, elide il rischio di "elusione del principio di affidabilità degli operatori economici".

... negli appalti di servizi, come noto, non vi è la necessità di corrispondenza fra requisiti di partecipazione e quote di esecuzione, a partire dal noto arresto di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria 28 aprile 2014, n. 27, che deve ritenersi ancora valido nel vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici.

Come sottolineato da questa sezione, con le recenti sentenze 5 ottobre 2025, n. 9599 e 5 gennaio 2026, n. 57, la nuova formulazione dell'art. 68, comma 11, D.lgs. 36/2023, che ha previsto la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare, non estende la regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento, al di là dei settori dei lavori, ovvero anche per gli appalti di servizi e forniture.

In altri termini, l'art. 68, comma 11, D.lgs. n. 36 del 2023 non ha introdotto, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del raggruppamento, neppure quale regola generale suppletiva.

In particolare, il comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati al precedente d.P.R. n. 207 del 2010 e pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, esattamente come in passato, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture. D'altronde, ciò è logico, visto che i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica, che non è scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della lex specialis di gara, al raggruppamento complessivamente, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione.

... in tale contesto deve ritenersi che la modifica e/o l'assenza di specificazione in sede di

offerta dei servizi da svolgersi da parte di ciascuno degli operatori riuniti in RTI rilevino ai fini dell'esclusione solo laddove la lex specialis di gara preveda la necessaria corrispondenza fra requisiti di partecipazione e quote di esecuzione, ovvero imponga che determinati servizi debbano svolgersi soltanto da parte della mandataria o della mandante, rilevando altrimenti la responsabilità solidale di tutte le imprese riunite in RTI, come evincibile dall'indicata sentenza della sezione, 5 gennaio 2026, n. 57 che ha ammesso al riguardo l'esperimento del soccorso istruttorio.

Guida alla lettura

Di recente, con la pronuncia n. **6702**, la **V Sezione del Consiglio di Stato** ha chiarito che il **principio di corrispondenza tra quote di qualificazione e quote di esecuzione dei soggetti in raggruppamento non trova applicazione per gli appalti di servizi e forniture.**

L'art. 68, comma 11, D.Lgs. 36/2023 prevede che: *“I raggruppamenti e i consorzi ordinari di operatori economici sono ammessi alla gara se gli imprenditori o altro raggruppamento che vi partecipano, oppure gli imprenditori consorziati, abbiano complessivamente i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali, ferma restando la necessità che l'esecutore sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare ai sensi del comma 2. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni contenute nell'allegato II.12”.*

Pertanto, la nuova formulazione della citata **norma non estende la regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento al di là dei settori dei lavori, ovvero anche per gli appalti di servizi e forniture.**

Il rinvio operato all'**allegato II.12** è da intendersi all'**art. 30** che, a sua volta, **pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza limitatamente ai lavori e non ai servizi e alle forniture.**

Ne consegue che, **in mancanza di una espressa previsione della lex specialis che imponga il possesso dei requisiti pro quota**, la stazione appaltante deve verificare il **possesso dei requisiti di qualificazione con riguardo al raggruppamento nel suo complesso**, valorizzando il cumulo delle certificazioni prodotte dai componenti.

Tale scelta è comprensibile, d'altronde, se si considera che **i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, come più volte chiarito dai giudici di Palazzo Spada, una prestazione unica e inscindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale**, salvo diverse specifiche previsioni della *lex specialis* di gara, **al raggruppamento complessivamente, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione.**

A ciò si aggiunga che la lettera della legge si chiarisce, in base ad una interpretazione sistematica, grazie alla lettura complessiva del comma 11 e dell'intero citato art. 68, il cui

comma 9 sancisce oggi la responsabilità solidale di tutti i componenti del raggruppamento temporaneo per l'adempimento dell'intera prestazione contrattuale.

Tanto premesso, si deve concludere che la modifica e/o l'assenza di specificazione in sede di offerta dei servizi da svolgersi da parte di ciascuno degli operatori riuniti in RTI rilevino ai fini dell'esclusione solo laddove la *lex specialis* di gara preveda la necessaria corrispondenza fra requisiti di partecipazione e quote di esecuzione, ovvero imponga che determinati servizi debbano svolgersi soltanto da parte della mandataria o della mandante, rilevando altrimenti la responsabilità solidale di tutte le imprese riunite in RTI.

N. 06702/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08498/2025 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8498 del 2025, proposto da Associazione Centro Veneto Progetti Donna Odv in proprio e in qualità di capogruppo mandataria dell'ATI costituita, ATI Rel.Azioni Positive Scs Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B0F38FD723, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Farina, Angelica Maria Nicotina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per Le Pari Opportunità, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Associazione Differenza Donna Aps, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca, Ignazio Tranquilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 18277/2025, resa tra le parti;

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da Associazione Differenza Donna Aps il 5.12.2025:

per la riforma in parte qua:

in via subordinata e condizionata alla denegata condivisione dell'appello principale avversario, della sentenza del T.a.r. del Lazio, Sez. IV bis, n. 18277/2025 del 22.10.2025 e per il conseguente accoglimento, anche con diversa motivazione, del ricorso di prime cure (R.G. n. 6296/2025) e dei successivi motivi aggiunti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Associazione Differenza Donna Aps e di Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per Le Pari Opportunità;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Farina, Nicotina, Tranquilli, in proprio e in sostituzione dell'avv. Scoca, e dello Stato Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso in appello, notificato in data 5 novembre 2025 e depositato in pari data, l'Associazione Centro Veneto Progetti Donna Odv in proprio e in qualità di capogruppo mandataria dell'ATI costituita con Rel. Azioni Positive Scs Onlus ha interposto appello avverso la sentenza del T.a.r per il Lazio, sez. quarta *bis*, 22 ottobre 2025, n. 18277 che ha

accolto il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti proposti da Associazione Differenza Donna Aps avverso il provvedimento del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha disposto l'aggiudicazione, in favore dell'ATI appellante, per l'affidamento del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e *stalking* segnalati per il tramite del numero di pubblica utilità 1522 e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati, nonché dei connessi servizi di comunicazione, promozione, informazione, ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522, monitoraggio, *reporting*, elaborazioni statistiche, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e della case rifugio, di gestione dell'infrastruttura tecnologica e dei canali informativi correlati al 1522.

2. Dagli atti di causa risulta quanto di seguito specificato.

2.1. Con determina del 22.3.2024, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità (per brevità, anche solo “DPO”), ha indetto una procedura aperta - CIG 996450165° - per l'affidamento del servizio suindicato.

Il servizio, come previsto dall'art. 3.1 del Bando-Disciplinare e dall'art. 3 del Capitolato d'appalto, è articolato in cinque parti o componenti, sebbene tra loro strettamente correlate, ciascuna delle quali distinta da una lettera, come segue:

A) servizio qualificato e gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e *stalking*, segnalati per il tramite del numero di pubblica utilità 1522 e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati;

B) servizi di monitoraggio, *reporting*, elaborazioni statistiche, gestione delle schede di rilevazione; C) servizi di gestione e implementazione della infrastruttura tecnologica e dei canali informativi a supporto del numero 1522, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e delle case rifugio fornita dal DPO;

D) servizi di comunicazione, promozione, informazione (D.a), ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522 e dei canali *social* (D.b);

E) servizi di *management*: coordinamento dei servizi e dei rapporti tra il gestore del servizio e il DPO.

2.2. In data 24 luglio 2024, giusta verbale n. 4 della Commissione, veniva ammessa, tra le altre partecipanti alla procedura, l'ATI tra la mandataria Centro Veneto Progetti Donna ODV (per brevità “CVPD”) e la mandante Rel. Azioni Positive SCS Onlus (“Rel. Pos.”).

2.3. Con decreto del 7.1.2025, veniva disposta l'esclusione della ricorrente in *prime cure* Associazione Differenza Donna Aps (per brevità “ADD”) dalla gara.

2.4. A seguito dello svolgimento della procedura, in data 6.2.2025, la commissione stilava la graduatoria provvisoria, ove risultava prima l'ATI tra la mandataria CVPD e la mandante Rel. Pos. (per brevità “ATI CVPD”).

2.5. Essendo risultata potenzialmente anomala, ai sensi degli artt. 23 del Bando e 110 del Codice (d.lgs. 36/2023), l'offerta della prima classificata, il Rup, con nota prot. 1242 del 20.2.2025, richiedeva all'ATI CVPD di fornire, entro i successivi dieci giorni, dei chiarimenti sotto il profilo economico.

2.5.1. In tale nota, chiedeva, inoltre, di specificare quale dei soggetti offerenti – CVPD o REL. Pos. – avrebbe svolto i servizi di cui alla predetta lettera D del Capitolato.

2.5.2. ADD veniva riammessa alla gara dal T.a.r. capitolino, con riserva, con l'ordinanza n. 1243 del 24.2.2025 (ammissione poi confermata in via definitiva con la sentenza n. 7679 del 17.4.2025).

2.5.3. In data 26.2.2025, su richiesta dell'ATI CVPD, la verifica di anomalia dell'offerta veniva sospesa, in ragione della riammissione di ADD e dell'esigenza di stilare una nuova graduatoria.

2.6. All'esito delle operazioni di valutazione dell'offerta tecnica ed economica di ADD, conseguenti alla riammissione alla gara, quest'ultima conseguiva il secondo posto nella graduatoria provvisoria rimodulata. Al primo posto permaneva, dunque, l'ATI CVPD.

2.7. Con nota prot. n. 2376 del 2.4.2025, il Rup, terminato il periodo di sospensione del sub-procedimento dell'anomalia dell'offerta, richiedeva all'ATI CVPD, confermatasi prima, di fornire le spiegazioni già richieste con la predetta nota del 20.2.2025, che venivano fornite.

2.8. Con nota prot. n. 3047 del 30.4.2025, il Rup comunicava alla SA e alla Commissione l'esito positivo del subprocedimento di verifica anomalia dell'offerta.

Veniva, pertanto, proposta l'aggiudicazione della gara all'ATI CVPD, nonché la consegna in via d'urgenza dell'appalto alla medesima.

2.9. L'aggiudicazione della gara in favore all'ATI CVPD, disposta con decreto del 30.4.2025 del DPO, veniva comunicata agli altri concorrenti con nota prot. n. 3078 del 2.5.2025.

3. Con il ricorso di *prime cure*, articolato in sei motivi, ADD impugnava il sopraindicato decreto di aggiudicazione in favore dell'ATI CVPD, nonché gli atti e i provvedimenti presupposti, ritenuti lesivi.

3.1. In particolare:

1) con il primo motivo, ADD lamentava la violazione degli artt. 35, 36, 101 e 104 del d.lgs. n. 36/2023 e degli artt. 10, 22 e 27 del Bando - Disciplinare di gara: l'aggiudicazione gravata sarebbe viziata in relazione al soccorso istruttorio, attivato in favore dell'ATI CVPD, per i contratti di avvalimento, acquisiti dal DPO e però mai caricati sul portale (motivo questo respinto con la sentenza di *prime cure* e non riproposto con l'appello incidentale);

2) con il secondo motivo di ricorso ADD lamentava la violazione degli artt. 68, comma 2, 110

del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 16, comma 4, del Bando - Disciplinare, nonché dei principi di immutabilità e di non ambiguità dell'offerta: l'offerta dell'ATI CVPD sarebbe stata da escludere, in primo luogo, in ragione dell'asserita genericità e indeterminatezza della stessa; in secondo luogo, perché nei giustificativi, prodotti in sede di verifica dell'anomalia, detta ATI avrebbe modificato la propria offerta (anche) sul versante dell'imputazione soggettiva dei servizi;

3) con il terzo motivo di ricorso la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 70, comma 4, dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.: l'aggiudicazione sarebbe viziata per la mancata esclusione dell'ATI CVPD, la cui offerta sarebbe carente di talune prestazioni essenziali per la corretta gestione del servizio (*hosting* del sito *internet*, *chat*, operatrici senza adeguate e specifiche competenze ecc.);

4) con il quarto motivo di ricorso, ADD deduceva altresì la violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, dell'art. 23 del Bando-Disciplinare, degli artt. 3, 41 e 97 Cost, del principio di intangibilità dell'offerta tecnica, nonché la manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati: i giustificativi sarebbero stati illegittimamente resi dall'ATI CVPD oltre il termine massimo di quindici giorni dalla prima richiesta pervenuta dal DPO e, comunque, in tali giustificativi non vi sarebbe traccia della copertura di alcune voci di costo relative a determinate prestazioni del servizio;

5) con il quinto motivo di ricorso, proposto in via subordinata, la ricorrente richiedeva l'annullamento dell'aggiudicazione e lo scorrimento della graduatoria in proprio favore, per asserite plurime violazioni di legge e per carenza, contraddittorietà, erroneità dell'istruttoria e della motivazione, nonché per manifesta illogicità e travisamento dei fatti, in relazione alla valutazione dell'offerta tecnica effettuata dalla commissione giudicatrice;

6) con il sesto motivo di ricorso, proposto in via ulteriormente subordinata, ADD lamentava la violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica e dei principi di segretezza delle offerte, richiedendo l'annullamento dell'intera gara: la valutazione dell'offerta tecnica e economica di ADD, allorquando le offerte (tecniche ed) economiche delle altre concorrenti erano già note, avrebbe inficiato integralmente la gara.

3.2. ADD, infine, richiedeva la declaratoria di inefficacia, ex artt. 121 e 122 c.p.a., del contratto eventualmente stipulato, con conseguente risarcimento in forma specifica del danno, mediante subentro nello stesso.

4. Con ricorso per motivi aggiunti ADD, impugnava, oltre il decreto di aggiudicazione del 30.4.2025 sotto altri profili, la nota prot. 3683 del 26.5.2025, mediante la quale il DPO aveva riscontrato negativamente la richiesta di riesame del provvedimento di aggiudicazione, al fine di un eventuale annullamento in autotutela.

4.1. Con tale ricorso lamentava la violazione degli artt. 17, comma 9, 70, comma 4, e 110 del d.lgs. n. 36/23; degli artt. 23 e 11 del Bando-Disciplinare; la violazione del principio di immutabilità dell'offerta e del principio della *par condicio competitorum*; nonché l'eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, difetto di motivazione, carenza di istruttoria, perplessità.

5. Il giudice di *prime cure*, dopo avere respinto le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti formulate dalle controparti, ha accolto il ricorso, ritenendo fondati il secondo, parte del terzo e del quarto motivo di ricorso, nonché, in parte, il ricorso per motivi aggiunti, e per l'effetto, ha annullato il provvedimento di ammissione dell'ATI CVPD alle fasi successive della gara, la nota prot. n. 3047 del 30.4.2025 di esito positivo del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e il decreto di aggiudicazione del 30.04.2025, con l'ordine per l'Amministrazione resistente di rideterminarsi in stretta conformità a quanto indicato nelle motivazioni.

6. Con l'odierno atto di appello CVPD ha articolato, in sette motivi, le seguenti censure:

I) Erroneità della sentenza gravata laddove ha respinto le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti. *Error in iudicando* in relazione ai capi della sentenza dal n. 5 al n. 5.2.1;

II) Erroneità della sentenza gravata laddove ha ritenuto fondato il secondo motivo di ricorso principale, sull'asserita violazione dell'art. 68, comma 2, del d.lgs. n. 36/23 e dell'art. 16, comma 4, del Bando-Disciplinare. Violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/23, genericità e indeterminatezza dell'offerta, violazione dei principi di immutabilità e di non ambiguità dell'offerta. *Error in iudicando* in relazione ai capi della sentenza n. 6 e dal n. 6.2 al n. 6.2.5.

III) Erroneità della sentenza gravata laddove ha ritenuto fondato il terzo motivo di ricorso principale, inerente alla lamentata violazione dell'art. 70, comma 4, dell'art. 110 del d. lgs. n. 36/2023 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 cost. *Error in iudicando* in relazione ai capi della sentenza dal n. 6.3 al n. 6.3.3.

IV) Erroneità della sentenza gravata laddove ha ritenuto fondato il quarto motivo di ricorso principale relativo alla presunta violazione dell'art. 110 del d. lgs. n. 36/2023, dell'art. 23 del Bando-Disciplinare, degli artt. 3, 41 e 97 Cost, del principio di intangibilità dell'offerta tecnica, nonché la manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dei provvedimenti impugnati. *Error in iudicando* in relazione ai capi della sentenza dal n. 6.4 al n. 6.4.2.;

V) Erroneità della sentenza gravata laddove ha ritenuto fondato il ricorso per motivi aggiunti. *Error in iudicando* in relazione ai capi della sentenza n. 8, n. 8.1 e n. 8.1.1;

VI) Erroneità della sentenza gravata laddove ha ritenuto fondato il ricorso per motivi aggiunti. *Error in iudicando* in relazione al capo della sentenza n. 8.1.2.;

VII) Erroneità della sentenza impugnata in relazione alla condanna alle spese del giudizio.

7. Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, instando per l'accoglimento dell'appello e dell'istanza cautelare, avuto riguardo alle esigenze di continuità del servizio.

8. L'istanza cautelare, respinta con decreto presidenziale n. 4036/2025, è stata invece accolta, avendo riguardo al *periculum in mora*, con ordinanza 20 novembre 2025, n. 4205, alla stregua dei seguenti rilievi:

“Ritenuto che:

- essendosi la stazione appaltante impegnata a non stipulare il contratto sino all'esito del giudizio, nel contemperamento degli opposti interessi l'istanza di sospensiva vada accolta ai fini della prosecuzione del servizio affidato in via d'urgenza all'aggiudicataria, al fine di tutelare l'interesse pubblico ad usufruire del servizio in maniera continuativa, senza ulteriori e problematici passaggi di consegne nelle more della definizione del merito, onde pervenire re adhuc integra alla definizione del giudizio, per il quale è stata già fissata l'udienza pubblica per la data del 26 febbraio 2026 (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 17 gennaio 2025, n. 214); ciò anche in considerazione del rilievo che l'offerta di ADD è risultata anomala e che la stessa potrebbe quindi essere esclusa dalla gara de qua, con conseguente scorrimento della graduatoria in favore della terza o quarta classificata, per cui deve darsi priorità all'interesse alla continuità di un servizio;

- in ragione dei motivi della decisione le spese di lite possano essere compensate”.

9. Con ricorso notificato in data 5 dicembre 2025 e depositato in pari data ADD ha per parte sua proposto appello incidentale avverso le parti della sentenza di *prime cure* che avevano respinto o assorbito alcune delle censure formulate, articolando i motivi così rubricati:

I. *Errores in iudicando et in procedendo*. Violazione dell'art. 112 c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a. Omessa pronuncia. Carenza e/o inconferenza e/o contraddittorietà della motivazione in ordine alla deliberazione in *parte qua* del terzo motivo del ricorso di primo grado (“III. Violazione dell'art. 70, comma 4, del d.lgs. 36/2023. Violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023. Inammissibilità dell'offerta per carenza di elementi essenziali. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.”) e, in *parte qua*, dei motivi aggiunti;

II. *Errores in iudicando et in procedendo*. Violazione dell'art. 112 c.p.c. Omessa pronuncia. Erroneità e/o inadeguatezza e/o inconferenza e/o contraddittorietà della motivazione in ordine alla deliberazione in *parte qua* del quarto motivo del ricorso di primo grado (“IV. Violazione dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 23 del Bando-Disciplinare. Manifesta illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà. Travisamento degli elementi di fatto. Violazione del principio di intangibilità dell'offerta tecnica. Carenza di un elemento essenziale del contratto. Violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost.”) e, in *parte qua*, dei motivi aggiunti.

III. Riproposizione, ex art. 101, comma 2, c.p.a., dei motivi assorbiti:

V. “Violazione dell'art. 93 del d.lgs. 36/23. Violazione e falsa applicazione della *lex specialis* in relazione ai criteri di attribuzione dei punteggi delle offerte tecniche. Violazione dell'art. 19 del Bando-Disciplinare. Carenza, contraddittorietà, erroneità dell'istruttoria e della motivazione. Manifesta illogicità e travisamento dei fatti. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.”.

VI. “Violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica. Violazione dei principi di segretezza delle offerte, di trasparenza delle regole di gara, di contestualità della valutazione e di par condicio. Violazione degli artt. 3, 41 e 97 Cost.”.

10. Nelle more della decisione le parti hanno prodotto documenti – inerenti alla fase di avvio del servizio - e memorie dirette e di replica, ex art. 73 comma 1 c.p.a., insistendo nei rispettivi assunti.

In particolare CVPD e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno insistito per l'accoglimento dell'appello principale e per il rigetto di quello incidentale, mentre ADD ha insistito per il rigetto dell'appello principale e in subordine per l'accoglimento dell'appello incidentale, al fine di ottenere l'annullamento dell'aggiudicazione e in subordine dell'intera procedura di gara sotto altri profili.

11. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 26 febbraio 2026.

DIRITTO

12. Viene in decisione l'appello avverso la sentenza in epigrafe indicata con cui, in accoglimento del ricorso presentato da Associazione Differenza Donna Aps (per brevità "ADD") si è disposto l'annullamento dell'aggiudicazione in favore dell'ATI tra la mandante Relazioni Positive (in breve, "Rel. Pos.") e la mandataria Centro Veneto Progetti Donna ODV (in breve, "CVPD") della gara bandita dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in breve DPO) per l'affidamento del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e *stalking*, segnalati per il tramite del numero di pubblica utilità 1522 e degli altri canali di comunicazione digitale ad esso correlati, nonché dei connessi servizi di comunicazione, promozione, informazione, ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522, monitoraggio, *reporting*, elaborazioni statistiche, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e delle case rifugio, gestione dell'infrastruttura tecnologica e dei canali informativi correlati al 1522 (CIG B0F38FD723).

In sintesi l'ATI CVPD con il primo motivo di appello ha chiesto la riforma della gravata sentenza nella parte in cui ha respinto le eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità rispetto sia al ricorso principale sia al ricorso per motivi aggiunti, entrambi proposti in primo grado da ADD (capi della sentenza dal n. 5 al n. 5.2.1); con il secondo motivo ha contestato la statuizione del T.a.r. laddove ha ritenuto fondate le censure sollevate da ADD con il secondo motivo del ricorso introduttivo di primo grado circa l'asserita genericità e indeterminatezza dell'offerta presentata dall'ATI appellante, nonché la violazione dei principi di immutabilità e non ambiguità dell'offerta (capi della sentenza n. 6 e dal n. 6.2 al 6.2.5); con il terzo motivo ha censurato la decisione del giudice di *prime cure* in relazione alla ritenuta fondatezza del terzo motivo del ricorso introduttivo di primo grado, con cui ADD ha contestato la legittimità dell'aggiudicazione all'ATI CVPD sul presupposto che l'offerta presentata da quest'ultima sarebbe risultata carente di talune prestazioni (*hosting* e *chat*) ineludibili ed essenziali per la corretta gestione del servizio, oltre che tecnicamente e progettualmente incompleta e non rispondente all'art. 10 del Capitolato (capi della sentenza dal n. 6.3 al n. 6.3.3); con il quarto motivo ha invocato la riforma della gravata pronuncia laddove ha accolto il quarto motivo del ricorso principale di primo grado, limitatamente alla dilazione temporale dipesa dalla sospensione del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'ATI CVPD (capi della sentenza dal n. 6.4 al n. 6.4.2); con il quinto motivo l'ATI CVPD ha contestato la

statuizione con cui il T.a.r. capitolino, in riferimento al ricorso per motivi aggiunti, ha considerato illegittima la consegna in via d'urgenza del servizio (capi della sentenza n. 8, 8.1 e 8.1.1); con il sesto motivo ha contestato la statuizione del giudice di *prime cure* rispetto alla ritenuta fondatezza della censura di ADD contenuta al punto 1.7 del ricorso per motivi aggiunti, concernente la dedotta violazione dell'art. 11 del Bando-Disciplinare, rubricato "divieto di subappalto" (capo della sentenza n. 8.1.2 e n. 8.1.3) e, con il settimo ed ultimo motivo, l'ATI CVPD ha invocato la riforma della pronuncia anche nella parte relativa alla condanna alle spese di lite inferta nei propri riguardi.

13. ADD, oltre a resistere all'appello, per parte sua ha proposto appello incidentale avverso la sentenza di *prime cure* nelle parti in cui ha respinto o assorbito alcuni dei motivi di ricorso, deducendo con il primo motivo la carenza nell'offerta presentata dall'ATI CVPD di altri elementi essenziali, con il secondo motivo l'anomalia dell'offerta presentata dall'ATI CVPD sotto svariati profili, con il terzo motivo riproponendo il quinto e sesto motivo del ricorso di *prime cure*, in tesi assorbiti dal primo giudice, riferiti all'attribuzione dei punteggi alle offerte tecniche e in via subordinata alla richiesta dell'annullamento dell'intera gara per violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed economica e di segretezza delle offerte, per essere avvenuta la valutazione delle sue offerte dopo la valutazione di quelle degli altri concorrenti.

14. In ordine logico pertanto verranno dapprima deliberati i motivi dell'appello principale, al cui accoglimento deve intendersi subordinata la disamina dell'appello incidentale.

15. Con il primo motivo di appello, l'ATI CVPD, nel criticare la sentenza di *prime cure* nella parte in cui aveva respinto le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti, assume che il T.a.r., dopo aver compiuto una digressione normativa e giurisprudenziale in tema di condizioni dell'azione, aveva respinto le suddette eccezioni riconoscendo in capo ad ADD l'interesse ad agire ritenuto esistente "*al momento della proposizione della domanda, successiva all'aggiudicazione a favore dell'ATI CVPD*" e persistente "*sino all'odierna decisione, in quanto il servizio per cui è causa è gestito dall'ATI controinteressata*". In particolare, per il primo giudice, quantunque gli addebiti formulati nel ricorso di primo grado a carico dell'odierna appellante attenessero ad inadempimenti dell'ATI CVPD nella fase esecutiva del servizio piuttosto che a vizi della procedura di gara, secondo la prospettazione di parte appellante, aveva comunque ritenuto ammissibile il gravame. Non pertinente, per il giudice di primo grado, era anche l'eccezione sollevata dall'ATI CVPD, volta a stigmatizzare l'intento del ricorso introduttivo di intaccare nel merito la sfera della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione. Analogamente, la sentenza gravata aveva ritenuto infondata anche l'eccezione sollevata dall'ATI CVPD in punto di ammissibilità del ricorso per motivi aggiunti. Tuttavia, nessuna delle affermazioni del T.a.r. per il Lazio poteva essere condivisa. ADD, nel promuovere il ricorso introduttivo e il successivo ricorso per motivi aggiunti, aveva perseguito un solo ed unico intento: impedire il passaggio di consegne del servizio in data 1° giugno 2025 all'ATI CVPD.

In tesi di parte appellante, tale proposito, oltre ad essere stato espressamente dichiarato dalla stessa ADD nell'argomentare l'istanza cautelare, incidentalmente presentata nel ricorso introduttivo, si era manifestato nel tenore delle doglianze concretamente articolate.

16. Il motivo, in quanto volto a contestare l'ammissibilità e la procedibilità del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti nella loro interezza, si palesa infondato, dovendosi confermare, sia pure in parte con diversa motivazione, la sentenza di *prime cure* (cfr quanto alla possibilità per il giudice di appello di correggere la motivazione della sentenza di *prime cure*, stante l'effetto devolutivo dell'appello *ex multis* Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2025, n. 3191).

Ed invero tanto il ricorso introduttivo quanto il ricorso per motivi aggiunti erano ammissibili, sussistendo sia la legittimazione che l'interesse al ricorso, avendo con il ricorso introduttivo ADD, secondo classificata nella procedura *de qua* – e quindi interessata allo scorrimento della graduatoria in proprio favore, richiesta con la domanda di risarcimento del danno in forma specifica - contestato, sotto plurimi profili, il provvedimento di aggiudicazione in favore dell'ATI CVPD e con il ricorso per motivi aggiunti altresì la nota di diniego di autotutela, che, in quanto fondata sulla disamina delle ragioni fatte valere da ADD e pertanto su una distinta istruttoria e motivazione, si configura come atto di conferma in senso proprio e dunque necessitante di autonoma impugnazione a differenza dell'atto meramente confermativo (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 09 maggio 2024, n. 4153 e giurisprudenza ivi richiamata, secondo cui l'atto meramente confermativo differisce dall'atto di conferma: il primo si limita a dichiarare il mero dato dell'esistenza di un precedente provvedimento; il secondo, invece, pur arrivando alle stesse conclusioni ed avendo lo stesso contenuto dell'atto confermato, è pronunciato all'esito di una nuova valutazione degli interessi coinvolti e di una nuova istruttoria).

Ciò in disparte dal rilievo che, come evidenziato dal primo giudice, con il ricorso per motivi aggiunti si sono articolate censure anche in relazione a circostanze sopravvenute e che l'avvenuta consegna del servizio giammai potrebbe determinare l'improcedibilità del ricorso, pena il venire meno dell'effettività della tutela giurisdizionale, consacrata dagli art. 24 e 113 Cost. e dall'art. 1 c.p.a..

Va al riguardo evidenziato che neppure la stipula del contratto – non ancora avvenuta – e la mancata proposizione della domanda di subentro (peraltro formulata dalla ricorrente *in prime cure*) potrebbero determinare l'improcedibilità del ricorso secondo la costante giurisprudenza di questa sezione (*ex multis* da ultimo Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2025, n. 8114 con richiamo ai precedenti della sezione 31 luglio 2024, n. 6872 e 26 gennaio 2021, n. 788 e ad altri precedenti).

16.1. Ciò posto, dovevano (e devono) essere valutate le singole censure formulate *in prime cure*, posto che senza dubbio, sussisteva e sussiste (avuto altresì riguardo alla riproposizione con l'appello incidentale delle censure formulate in *prime cure* non oggetto di accoglimento) l'interesse di ADD alla disamina delle stesse, idonee, secondo la sua prospettazione, ad inficiare il provvedimento di aggiudicazione, attenendo, peraltro all'ammissibilità o al merito delle singole censure la valutazione delle stesse come attinenti ai requisiti di esecuzione o come volte al sindacato della discrezionalità tecnica della stazione appaltante, a nulla rilevando, con riguardo all'ammissibilità del ricorso di *prime cure* la motivazione, posta a base del *periculum in mora* (e non del *fumus boni iuris*) dell'istanza cautelare presentata, riferita al passaggio di consegne, fondata sul rilievo dell'essere la ricorrente gestore uscente.

17. Con il secondo motivo di appello CVPD, come innanzi anticipato, critica la sentenza di *prime cure* laddove aveva accolto il secondo motivo di ricorso principale, fondato sull'asserita violazione dell'art. 68, comma 2, del d.lgs. n. 36/23 e dell'art. 16, comma 4, del Bando - Disciplinare, ovvero i capi della sentenza n. 6 e dal n. 6.2 al n. 6.2.5.

Secondo il giudice di *prime cure*, la richiesta – formulata dalla S.A. in sede di subprocedimento di verifica dell'anomalia – di specificazione della ripartizione delle parti del servizio tra le due aderenti all'ATI, riguardo alla componente di cui alla lettera D, non sarebbe stata aderente al dettato normativo delineato dall'art. 110 del d.lgs. 36/2023.

Inoltre, dopo la disamina dell'art. 68, comma 2, d.lgs. 36/2023 e dell'art. 16, comma 4 del Bando - Disciplinare, nonché dei principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa sulla predetta disposizione del codice dei contratti pubblici, il primo giudice, qualificando "divisibili" le singole componenti del servizio da appaltare, aveva rilevato che *"nelle rispettive domande di partecipazione, CVPD e Rel. Pos hanno dichiarato che avrebbero svolto pro quota (il 5,8% la mandante e il 94,2% la mandataria) l'intero servizio messo a bando, senza specificazione delle parti, contraddistinte, come detto, dalla lex specialis in A, B, C, D ed E;*

- nell'atto di impegno a costituire l'ATI, CVPD e Rel. Pos., invece, hanno dichiarato che, per il 94,2%, tutte le componenti del servizio (A, B, C, D ed E) sarebbero state svolte dalla mandataria CVPD; mentre la mandante Rel. Pos. avrebbe svolto, per il restante 5,8%, solo le componenti di cui alle lettere A, B, D ed E, rinunciando, pertanto, contrariamente a quanto dichiarato nella domanda di partecipazione, a svolgere i servizi di cui alla Lettera C;

- in sede di giustificativi, su esplicita richiesta della SA, è stato dichiarato, invece, che i servizi di cui alla Lettera C e alla Lettera D sarebbero stati svolti solo dalla mandataria (CVPD), quindi con il venir meno, per Rel. Pos., anche del servizio di cui alla lett. D, contrariamente a quanto dichiarato nella domanda di partecipazione e nell'atto d'impegno. Per la parte del servizio di cui alla Lettera B, nei giustificativi si legge, invece, che: "Il costo del Servizio risulta zero in quanto le attività afferenti allo stesso sono svolte dalla Referente del Servizio, i cui costi sono già ricompresi alla voce E. Servizi di Management; supporto è altresì fornito dai profili professionali aggiuntivi a titolo volontario di cui al punto B2 della Relazione tecnica dei servizi offerti". Considerato che la Referente del Servizio, (Eleonora Lozzi) afferisce alla mandante Rel Pos., secondo parte ricorrente, dai giustificativi si ricaverebbe l'indicazione per cui la prestazione di cui alla Lettera B sarebbe in capo solo alla mandante (Rel. Pos.), in contrasto con quanto dichiarato nella domanda di partecipazione e nell'atto d'impegno. [...]"

17.1. Secondo il primo giudice le incongruenze tra quanto dichiarato da CPVD e Rel. Azioni Positive nelle rispettive domande di partecipazione, quanto dalle stesse dichiarato nell'atto di impegno a costituire l'ATI e quanto dichiarato nei giustificativi, resi su richiesta della S.A., renderebbero le dichiarazioni riferibili all'ATI non conformi alla *lex specialis* e alla normativa primaria in esame, per la contraddittorietà e l'indeterminatezza soggettiva delle dichiarazioni e, pertanto, dell'impegno assunto dagli aderenti all'ATI CVPD, in relazione ad alcune parti del servizio, in aperto contrasto, dunque, con la finalità legislativa: riscontro della serietà e affidabilità dell'offerta e individuazione dell'oggetto e dell'entità delle prestazioni, da eseguirsi dalle singole imprese raggruppate. Inoltre, l'ATI aggiudicataria avrebbe, quanto meno in

relazione alla componente di cui alla lettera D dell'art. 3.1 del Bando - Disciplinare, modificato in corso di gara il dato già reso nell'atto di partecipazione e nell'atto di impegno.

18. Ciò posto, parte appellante critica l'*iter* logico seguito dal primo giudice sotto distinti profili, in fatto e in diritto.

18.1. In primo luogo sostiene che inconferente sarebbe in punto di diritto il richiamo operato dal primo giudice alla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, da relazionarsi alla necessaria corrispondenza fra requisiti di esecuzione e quote di partecipazione, afferente ai soli appalti di lavori, laddove, per costante giurisprudenza, nell'appalto di servizi, come quello di cui è causa, non vige più *ex lege* il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della *lex specialis* della gara; ciò anche tenuto conto che il regime della responsabilità solidale di cui all'art. 68, comma 9, D.lgs. 36/2023, elide il rischio di "*elusione del principio di affidabilità degli operatori economici*" e che nell'ipotesi di specie era incontestato che i requisiti di ordine speciale previsti dalla *lex specialis* di gara – che peraltro non recava particolari prescrizioni concernenti la necessaria esecuzione di parti del servizio ad opera di uno specifico componente dell'ATI (mandante o mandataria) - erano posseduti sia dalla mandante che dalla mandataria.

Inoltre, secondo parte appellante, la sentenza di *prime cure* avrebbe sovrapposto e confuso due diversi aspetti: una cosa sarebbe la suddivisione dei servizi tra le due componenti dell'ATI, ben altra cosa sarebbe la suddivisione tra i componenti dell'ATI del costo dei servizi medesimi. Poiché la verifica di congruità dell'offerta ha ad oggetto (unicamente) i costi del servizio, le dichiarazioni dell'ATI CVPD, rese in quella sede andavano valutate per quello che erano (specificazioni sull'imputazione dei costi) e non come modifiche aventi ad oggetto la ripartizione dei servizi nell'ambito dell'ATI.

19. Il motivo è fondato sotto entrambi i profili, alla stregua di quanto di seguito precisato.

19.1. Il giudice di *prime cure*, come evidenziato da parte appellante e condiviso dall'Avvocatura erariale costituitasi per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha applicato principi giurisprudenziali formati in materia di appalti di lavori (richiamando Cons. Stato, sez. V, 12 gennaio 2021, n. 400) – caratterizzati dalla necessaria corrispondenza tra quote di qualificazione di ciascuna impresa dell'ATI e quote di esecuzione – ad un appalto di servizi (non rilevando peraltro il richiamo effettuato in tale sentenza alla più risalente sentenza Cons. Stato, sez. V, n. 3029 del 2017, riferita per contro ad un appalto di servizi).

19.1.1. Ed invero la *ratio* dell'impossibilità di modifica o di esperimento del soccorso istruttorio in relazione alle quote di esecuzione fra imprese riunite in RTI, da specificarsi in sede di offerta, va individuata nella necessità di verifica, già in sede di presentazione della domanda di partecipazione, della qualificazione delle singole imprese, come evincibile dal capo della richiamata sentenza Cons. Stato, sez. V, 12 gennaio 2021, n. 400 che ha precisato che "*In questo senso si è del resto espressa l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, nella sentenza 5 luglio 2012, n. 26, laddove evidenzia che l'obbligo di specificazione delle quote di esecuzione del contratto è espressione di un principio generale che va assolto a pena di*

esclusione in sede di formulazione dell'offerta, poiché soddisfa l'esigenza, consustanziale alla funzione dei raggruppamenti, che risulti quale sia il ruolo operativo assegnato a ciascuna delle imprese raggruppate e consorziate, allo scopo di evitare che si avvalgano del raggruppamento non per unire le rispettive disponibilità tecniche e finanziarie, ma per aggirare le norme di ammissione nel bando e consentire la partecipazione di imprese non qualificate”.

19.1.2. Ciò posto, va rimarcato che negli appalti di servizi, come noto, non vi è la necessità di corrispondenza fra requisiti di partecipazione e quote di esecuzione, a partire dal noto arresto di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria 28 aprile 2014, n. 27, che deve ritenersi ancora valido nel vigore dell'attuale Codice dei contratti pubblici.

Come sottolineato da questa sezione, con le recenti sentenze 5 ottobre 2025, n. 9599 e 5 gennaio 2026, n. 57, la nuova formulazione dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023, che ha previsto la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare, non estende la regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento, al di là dei settori dei lavori, ovvero anche per gli appalti di servizi e forniture.

In altri termini, l'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non ha introdotto, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del raggruppamento, neppure quale regola generale suppletiva.

In particolare, il comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati al precedente d.P.R. n. 207 del 2010 e pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, esattamente come in passato, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture. D'altronde, ciò è logico, visto che i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica, che non è scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della *lex specialis* di gara, al raggruppamento complessivamente, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione (in tal senso la richiamata sentenza 5 ottobre 2025, n. 9599).

19.2. Né si può ritenere inverata, a pena di esclusione dalla gara, la violazione dell'art. 68 comma 2 del d.lgs. 36 del 2023 a mente del quale *“Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, in sede di offerta sono specificate le categorie di lavori o le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati, con l'impegno di questi a realizzarle”*, con riferimento all'asserita modifica, in sede di giustificazioni rese nel subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, dell'impegno reso con riferimento ai singoli servizi di cui si compone l'appalto in sede di presentazione dell'offerta e dall'art. 16 comma 4 del Bando- Disciplinare, secondo il quale, deve essere prodotta *“Per i raggruppamenti temporanei o consorzi ordinari o GEIE non ancora costituiti [...] “b. l'impegno, in caso di aggiudicazione, ad uniformarsi alla disciplina vigente con riguardo ai raggruppamenti temporanei o consorzi o GEIE ai sensi dell'articolo 68 del Codice conferendo mandato*

collettivo speciale con rappresentanza all'impresa qualificata come mandataria che stipulerà il contratto in nome e per conto delle mandanti/consorziate; c. le parti del servizio/fornitura, ovvero la percentuale in caso di servizio/forniture indivisibili, che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati".

Infatti, questa sezione con la richiamata sentenza 5 gennaio 2026, n. 57, dopo avere affermato che *"alla stregua dell'interpretazione sistematica dei commi 2, 4 ed 11 dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, per gli appalti di servizi e forniture, la regola generale suppletiva è quella del possesso del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto collettivo nel suo insieme (esattamente come già in passato), salva specifica previsione della legge di gara che, alla luce della peculiarità della prestazione, imponga il possesso pro quota o pro parte da parte dei singoli raggruppati esecutori"* ha precisato che *"la natura derogabile dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non solo risulta coerente con il precedente comma 4, lett. b) – e, quindi, con il criterio di interpretazione sistematica – ma è imposta dall'art. 63, par. 2, della direttiva n. 2014/24, che consente alle sole amministrazioni aggiudicatrici di esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti da un partecipante al RTI (e, quindi, anche da quello che ha i corrispondenti requisiti di partecipazione), sicché la stazione appaltante deve avere la possibilità di derogare ad una diversa regola generale posta dal legislatore, che necessariamente assume valore meramente suppletivo rispetto alla lex specialis di gara"*, evidenziando, altresì, a fronte della contestazione relativa alla mancata specificazione dell'esecuzione delle parti della fornitura che sarebbero state eseguite dalla mandataria, che *"va considerata la complessiva portata dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, trovando la fattispecie qui in esame regolamentazione non solo nel solo comma undicesimo, bensì anche nei commi 2, 4 e 9 (come retro già ricordato).*

Il secondo comma della norma, in primis, prevede che "Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, in sede di offerta sono specificate le categorie di lavori o le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati, con l'impegno di questi a realizzarle"; quindi, il successivo comma 4 precisa che "Le stazioni appaltanti possono: [...];

b) specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive".

Il comma 9, infine, stabilisce che "L'offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori [...]".

19.3. In tale contesto deve ritenersi che la modifica e/o l'assenza di specificazione in sede di offerta dei servizi da svolgersi da parte di ciascuno degli operatori riuniti in RTI rilevino ai fini dell'esclusione solo laddove la *lex specialis* di gara preveda la necessaria corrispondenza fra requisiti di partecipazione e quote di esecuzione, ovvero imponga che determinati servizi debbano svolgersi soltanto da parte della mandataria o della mandante, rilevando altrimenti la responsabilità solidale di tutte le imprese riunite in RTI, come evincibile dall'indicata sentenza della sezione, 5 gennaio 2026, n. 57 che ha ammesso al riguardo l'esperimento del soccorso

istruttorio.

19.3.1. Nel caso di specie, la *lex specialis* non imponeva affatto una rigida corrispondenza, fra i requisiti di partecipazione prescritti dall'art. 9.4. del Bando Disciplinare, e i servizi da eseguirsi da parte di ciascuno degli operatori riuniti in ATI, né richiedeva che le singole componenti dei servizi oggetto di affidamento dovessero essere eseguiti esclusivamente dalla mandataria o dalla mandante.

19.4. È infatti al riguardo incontestato che entrambe le associazioni riunite in ATI possedessero i requisiti di qualificazione e la mandataria quello dei servizi analoghi, in conformità con la *lex specialis* di gara. Le asserite eventuali modifiche soggettive, rimaste interne all'ATI, non erano dunque, in ogni caso, preordinate ad eludere il possesso di detti requisiti ed una diversa distribuzione delle prestazioni all'interno dell'ATI sarebbe da considerarsi, comunque, ammissibile attesa l'assenza di modifica sostanziale dell'oggetto dell'offerta (prezzo, migliorie tecniche, etc.) e la sussistenza della responsabilità solidale degli operatori riuniti in ATI.

19.5. In tal senso pertanto non rileverebbe l'asserita modifica delle parti dei servizi che sarebbero state rese dalla mandante e dalla mandataria, avvenuta nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, stante in ogni caso, l'operatività della responsabilità solidale di cui al comma 9 del medesimo disposto normativo (cfr. in tal senso sentenza 5 gennaio 2026, n. 57 secondo cui *“Tale conclusione è del resto coerente la previsione, di cui al comma 9 dell'art. 68 cit., che nel prevedere la responsabilità solidale di tutti i componenti del raggruppamento di fatto sterilizza eventuali rischi di elusione del principio di affidabilità degli operatori economici (rendendo in tal modo non necessaria una corrispondenza stringente tra le quote di qualificazione e le quote di esecuzione)”*).

Con l'indicata sentenza questa sezione ha pertanto al riguardo ritenute destituite di fondamento sia le censure dell'appellante relative alla presunta impossibilità di individuare la quota di fornitura a carico della mandante (specificazione tra l'altro assolta in sede di soccorso istruttorio), sia quelle riferite alla mancata esclusione del RTI a fronte della presunta carenza, in capo alla mandataria, del requisito esperienziale.

20. Peraltro anche il secondo profilo di censura, che sarebbe *ex se* idoneo all'accoglimento del motivo, è meritevole di condivisione, dovendosi ritenere che in sede di giustificazioni non si sia inteso modificare le parti dei servizi da eseguirsi da parte degli operatori riuniti in ATI, ma solo specificare l'imputazione dei costi in capo a ciascuno di essi, in piena coerenza con la finalità propria del subprocedimento di verifica dell'anomalia.

20.1. In tale contesto non rileva la circostanza che parte appellante non abbia *expressis verbis* criticato la sentenza di *prime cure* nella parte in cui aveva ritenuto che i servizi in cui si articolava il Bando fossero divisibili (non rilevando pertanto la condivisibile critica al riguardo mossa con le memorie difensive dall'Avvocatura erariale, che non ha presentato un distinto atto di appello, ma si è limitata ad aderire all'appello presentato dall'ATI CPVD), posto che quanto dichiarato genericamente in sede di domanda di partecipazione non poteva che leggersi unitamente a quanto dichiarato contestualmente nell'atto di impegno e che le

dichiarazioni presentate in sede di giustificazioni nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia non erano volte alla modifica di quanto dichiarato in detto atto di impegno, ma alla sola imputazione dei costi, per cui in tale sede non si è concretizzata la contestata modifica, ritenuta sussistente dal primo giudice.

20.2. Nell'atto di impegno a costituire l'ATI l'operatore economico ha al riguardo ribadito che CVPD avrebbe svolto una percentuale del servizio (complessivamente inteso) pari al 94,2%, precisando, in questa sede, che la predetta quota avrebbe riguardato le componenti del servizio A, B, C, D ed E; allo stesso modo, ha ribadito che Rel. Azioni Positive avrebbe svolto avrebbe svolto una percentuale del servizio (complessivamente inteso) pari al 5,8 %, precisando, in questa sede, che la predetta quota avrebbe riguardato le componenti del servizio A, B, D ed E.

20.3. Quanto dichiarato in sede di giustificazioni nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia va al riguardo letto in correlazione con le finalità della richiesta, da intendersi riferita, nonostante l'improprio riferimento all'esecuzione del servizio di cui alla lett. D), all'imputazione dei relativi costi, in coerenza con la previsione dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023.

20.3.1. Pertanto, correlativamente il chiarimento reso dall'ATI aggiudicataria secondo cui *"I servizi di cui alla lettera D del Capitolato saranno svolti dalla mandataria Centro Veneto Progetti Donna ODV"* va interpretato avendo riguardo a detta finalità, ovvero all'imputazione dei costi, cui è preordinato il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Al riguardo, come evidenziato sia da parte appellante che dall'Avvocatura erariale, con riferimento alla lettera D (servizi di comunicazione), la discrasia asseritamente ravvisata dal giudice di *prime cure* in relazione a quanto dichiarato in sede di giustificativi (in cui è stata indicata, in riferimento al servizio in questione, la sola mandataria) e nell'atto di impegno a costituire l'ATI (in cui sono state indicate sia la mandante che la mandataria) è da ascrivere al fatto che nell'atto di impegno, la prestazione in questione è riferita a entrambe le imprese, poiché destinata ad essere svolta, per conto della mandante, dalla referente (Dott.ssa Zanni) che, operando come risorsa volontaria a titolo gratuito deve (evidentemente) ascrivere ad entrambe le associazioni riunite in ATI; da ciò l'imputazione dei costi, nelle giustificazioni, alla sola mandataria.

20.3.2. Analogamente, anche con riguardo alla lettera B (monitoraggio e statistiche), il primo giudice ha ritenuto, non condivisibilmente, che l'assenza di costi in capo alla mandataria equivallesse all'esclusione della stessa dall'esecuzione del servizio. Per contro deve ritenersi, come precisato nell'atto di appello che: i) in sede di giustificazioni non è stato indicato alcun costo riferibile alla mandataria CVPD per la componente B) poiché, come chiarito nei giustificativi, *"Il costo del Servizio risulta zero in quanto le attività afferenti allo stesso sono svolte dalla Referente del Servizio, i cui costi sono già ricompresi alla voce E. Servizi di Management; supporto è altresì fornito dai profili professionali aggiuntivi a titolo volontario di cui al punto B2 della Relazione tecnica dei servizi offerti"*; ii) le prestazioni di cui alla lettera B) non sono pertanto svolte dalla sola mandante Rel. Azioni Positive; infatti oltre all'attività svolta dalla Referente del Servizio (Eleonora Lozzi), afferente alla mandante Rel. Azioni Positive, vi è anche una attività di supporto fornita da profili professionali a titolo volontario, come risulta al

punto B.2 dell'offerta tecnica dell'ATI CVPD, tra i quali la Prof.ssa Paola Degani, docente di "Politiche pubbliche e diritti umani" all'Università degli Studi di Padova da intendersi afferente alla mandataria CVPD.

CVPD, come evincibile dall'offerta tecnica dell'ATI, è infatti una Organizzazione di Volontariato e Rel. Azioni Positive è una Società Cooperativa Sociale ONLUS di cui il Centro Veneto Progetti Donna è un socio fondatore – nata nel 2017 sulla base dell'esperienza maturata in circa 27 anni di attività all'interno di CVPD - condividendone facendone propri gli scopi e la *mission* anche con l'utilizzo di risorse umane in comune.

21. Il terzo motivo di appello è volto alla critica della sentenza di *prime cure* nella parte in cui ha accolto parte del terzo motivo di ricorso, riferito all'assenza nell'offerta tecnica dell'ATI CVPD di elementi ritenuti essenziali, ai sensi di una lettura combinata della *lex specialis* di gara, ovvero l'*hosting* del sito e la *chat*.

21.1. Il primo giudice ha al riguardo ritenuto che il capitolato annovera, all'art. 3, l'*hosting* e la *chat* nella sezione rubricata "*Caratteristiche del servizio e modalità di svolgimento*", evidenziando inoltre che la circostanza che gli stessi fossero elementi essenziali dell'offerta e, pertanto, necessari ai fini della partecipazione alla gara, si evincerebbe dalla lettura dell'art. 3, lett. c), che prescrive: - in relazione all'*hosting* del sito, la gestione "*sul data center corrente o su uno a sua scelta purché rispondente a requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali*"; in relazione alla *chat*, il mantenimento di tale forma di comunicazione, "*mediante un prodotto di Chat anche, ove necessario, modificando il sito in modo da integrarlo con un prodotto di caratteristiche analoghe all'attuale*", e, "*considerata l'importanza del servizio*" la garanzia della "*continuità della comunicazione mediante Chat*". Tali prescrizioni, secondo il primo giudice, portavano alla conclusione, anche in considerazione della dichiarata (dal Capitolato) importanza del servizio, che fosse necessario aver previsto/progettato tali elementi, con le indicate caratteristiche (sempre dal Capitolato), sin dall'atto della presentazione della domanda. Militerebbe in questo senso, la previsione di cui all'art. 10, lett. a), del Capitolato, che impone all'offerente di approntare una determinata infrastruttura tecnologica propria, "*onde garantire l'erogazione del servizio di assistenza per il tramite del "1522" senza soluzione di continuità*". Da ciò derivava che l'offerta dell'ATI CVPD avrebbe dovuto essere esclusa, ai sensi del sopra richiamato art. 70, comma 4 del d.lgs. 36/2023, perché carente di talune prestazioni ineludibili ed essenziali e, pertanto, non conforme ai documenti di gara.

Ciò in quanto "*in relazione all'hosting del sito, nessun riferimento è contenuto né nell'offerta tecnica dell'ATI CVPD; né nel contratto di avvalimento con Necsy, ove non figurano indicazioni in ordine alla tipologia di hosting prevista per il sito o ai relativi costi. In relazione alla chat, l'unico riferimento contenuto nell'offerta tecnica dell'ATI CVPD è il testuale: "La Chat sul sito www.1522.eu e la Chat dall'App 1522 verranno sincronizzate su un unico backend, in modo tale che sia più immediata la gestione dei due strumenti anche contemporaneamente". Dunque, non è rinvenibile alcun riferimento sulla tipologia e sulle caratteristiche del prodotto chat prescelto, che, come si vedrà di seguito, rivestono per la SA particolare rilevanza, in considerazione della delicatezza del servizio oggetto dell'affidamento. Orbene, la mancanza di tali riferimenti porta a concludere nel senso di una mancata previsione/progettazione del prodotto chat. Conclusione avvalorata, peraltro, dalla incontestata*

(e anzi confermata) richiesta, da parte di CVPD a Lascaux, di quotazione/noleggio del prodotto Chat precedentemente in uso, al fine di scongiurare il rischio di discontinuità della chat”.

22. Parte appellante lamenta che il primo giudice, pur avendo condivisibilmente individuato, sulla scia degli orientamenti giurisprudenziali dominanti, le caratteristiche che contraddistinguono i “requisiti di partecipazione” e i “requisiti di esecuzione”, aveva errato nel concludere che le prescrizioni del Capitolato richiedessero che sin dall’atto della presentazione della domanda fossero previsti/progettati gli elementi della *chat* e dell’*hosting*.

Secondo parte appellante qualora la S.A. intenda assicurarsi che i concorrenti abbiano la disponibilità dei mezzi sin dalla partecipazione alla gara, è tenuta ad esplicitarlo chiaramente nella *lex specialis*. Al di fuori di detta ipotesi, la disponibilità dei peculiari requisiti di esecuzione non può rientrare nella valutazione dell’offerta, poiché rappresenta una componente ad essa estranea e successiva.

22.1. Anche tale motivo è meritevole di accoglimento.

22.1.1. Sul punto va precisato che è indubbia la natura complessa della distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione, salvo che sul piano definitorio, ove appare chiaro che i requisiti di esecuzione del contratto sono gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio e si distinguono dai requisiti di partecipazione alla gara, che sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità, ovvero requisiti speciali attinenti a criteri di selezione.

Come ricordato dalla giurisprudenza, formatasi nel vigore del d.lgs. 50/2016, la distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione “*fa capo alla previsione di cui all’art. 100, d.lgs. n. 50 del 2016 che – nel dare recepimento alla normativa eurocomune e, segnatamente, alla previsione di cui all’art. 70 della direttiva 2014/24 e all’art. 87 della direttiva 2014/25 – facoltizza le stazioni appaltanti a richiedere agli operatori concorrenti, in aggiunta al possesso dei “requisiti” e delle “capacità” oggetto di valutazione selettiva di cui all’art. 83, ulteriori “requisiti particolari”* (Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2024, n. 5691 con richiamo a Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9255 e sez. V, 25 marzo 2021, n. 2523).

In tale ottica, i requisiti che attengono alla fase esecutiva non sono di norma necessari per la partecipazione, salvo che la *lex specialis* intenda considerarli come tali, ovvero li consideri ai fini dell’attribuzione dei punteggi all’offerta tecnica.

Sul punto è intervenuta la Corte di giustizia UE (sez. I, 8 luglio 2021, n. 428) che ha chiarito come l’attrazione di una specifica capacità prestazionale nell’alveo dei requisiti di partecipazione, sebbene inerente *stricto sensu* alle concrete modalità di svolgimento della futura attività contrattuale, dunque dell’offerta, ben può essere giustificata dal rafforzamento dell’esigenza per la stazione appaltante di assicurarsi, a monte, che coloro che partecipano alla gara dimostrino di poter essere nelle condizioni di svolgere determinate prestazioni richiedenti caratteristiche operative peculiari. Tale esigenza è tuttavia controbilanciata dal principio secondo cui il fatto di obbligare gli offerenti a soddisfare tutte le condizioni di esecuzione dell’appalto sin dalla presentazione della loro offerta può costituire un requisito

eccessivo che, di conseguenza, rischia di dissuadere tali operatori dal partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in tal modo, viola i principi di proporzionalità e di trasparenza.

In tale ottica, sebbene la distinzione fra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione sia fonte di potenziali incertezze, la giurisprudenza si è dimostrata, propensa a valorizzarla in una prospettiva proconcorrenziale, legittimando la prospettiva disponibilità *in executivis* di requisiti di troppo onerosa acquisizione preventiva (e, come tale, sproporzionata ed eccessivamente restrittiva) (Cons. Stato, sez. V, 16 agosto 2022, n. 7137; 17 dicembre 2020, n. 8101; 9 febbraio 2021, n. 1214).

E' peraltro indubbio che la regolazione dei requisiti vada rinvenuta *nella lex specialis*, con la conseguenza che, se determinati requisiti, sia pure attinenti la fase prestazionale, siano richiesti come elementi essenziali dell'offerta o per l'attribuzione di un punteggio premiale, la loro mancanza al momento di partecipazione alla gara comporta, rispettivamente, l'esclusione del concorrente o la mancata attribuzione del punteggio; se richiesti come condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al momento dell'aggiudicazione o al momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica e comporta la decadenza dall'aggiudicazione, per l'impossibilità di stipulare il contratto addebitabile all'aggiudicatario (Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2024, n. 5691; sez. V, 7 marzo 2022, n. 1617).

Spetta pertanto alla *lex specialis* individuare i requisiti la cui mancanza determina l'esclusione dalla gara (Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2025, n. 7090; 7 dicembre 2022, n. 10577), salve le ipotesi in cui la *lex specialis* di gara debba intendersi etero-integrata con riferimento ai requisiti considerati essenziali da parte della normativa in materia (Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795).

Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795; sez. III, 14 dicembre 2022, n. 10935) deve infatti procedersi all'eterointegrazione della *lex specialis* nelle (sole) ipotesi in cui si individui una vera e propria "lacuna" nella disciplina di gara, la quale abbia omissso di prevedere elementi considerati come obbligatori dall'ordinamento giuridico (Consiglio di Stato, sez. V, 6 ottobre 2022, n. 8558; sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4903), analogamente a quanto avviene nel diritto civile ai sensi degli art. 1374 e 1339 c.c. (Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795; 2 maggio 2025, n. 3722, 13 maggio 2014, n. 2448; 15 luglio 2013, n. 3811).

22.2. Inoltre, ai fini della disamina del presente motivo, giova richiamare la giurisprudenza sulle specifiche tecniche minime, in quanto rilevante rispetto alla problematica *de qua agitur*.

Come affermato dalla più recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, la difformità dell'offerta rispetto alle caratteristiche tecniche essenziali richieste dalla *lex specialis* può integrare un'ipotesi di *aliud pro alio* ed imporre l'esclusione dell'operatore economico anche in assenza di una espressa comminatoria espulsiva.

L'esclusione opera ove la documentazione di gara individui caratteristiche qualificabili con assoluta certezza come requisiti minimi, perché espressamente definite come tali ovvero

perché descritte in termini tali da evidenziarne l'essenzialità (Cons. Stato, sez. V, 30 ottobre 2025, n. 8443).

Parimenti la giurisprudenza ha chiarito che le caratteristiche indefettibili della prestazione costituiscono una vera e propria condizione di partecipazione e che le difformità dell'offerta tecnica rispetto ad esse non possono essere degradate a meri elementi incidenti sul punteggio, ma determinano la mancanza di un elemento essenziale dell'offerta stessa (Cons. Stato, sez. IV, 28 agosto 2024, n. 7296).

22.2.1. Ciò posto, secondo la giurisprudenza della sezione, a tali fini rileva del pari il tenore della *lex specialis* di gara, in quanto *“l'introduzione surrettizia di un requisito di ammissione non chiaramente espresso (e dunque, implicito) dalla stazione appaltante lede la buona fede dei concorrenti, oltre che il principio della par condicio. Può dunque dirsi che spetta alla lex specialis enucleare le caratteristiche indefettibili (id est, i requisiti minimi) delle prestazioni o del bene e queste costituiscono condizione di partecipazione alla procedura selettiva, la cui mancanza determina l'esclusione dell'offerta dalla gara (in termini, Cons. Stato, sez. V, 7 dicembre 2022, n. 10577)”* (Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2025, n. 7090).

23. Pertanto, ai fini della disamina della questione, si impone senza dubbio il riferimento alle prescrizioni della *lex specialis* di gara che risulta essenziale al fine di comprendere se le caratteristiche della *chat* o dell'*hosting* attenessero a requisiti di ammissibilità dell'offerta tecnica – *id est* a specifiche tecniche minime – a requisiti di esecuzione, ovvero a requisiti premiali.

Ed invero l'art. 17 del Bando Disciplinare, riferito all'offerta tecnica, lungi dal richiedere requisiti tecnici minimi, si limita al riguardo ad operare un generico rinvio al Capitolato, prevedendo che *“L'operatore economico inserisce la documentazione relativa all'offerta tecnica nella Piattaforma telematica, a pena di inammissibilità dell'offerta. L'offerta è firmata secondo le modalità previste al precedente punto 16.1 e deve contenere, a pena di esclusione dalla procedura di gara, i seguenti documenti: a) relazione tecnica dei servizi offerti. I concorrenti dovranno presentare una proposta tecnico-organizzativa per la completa gestione di tutti i servizi previsti nel presente Bando e nel Capitolato d'appalto, predisponendo parti distinte per ciascuno di essi in coerenza con quanto richiesto e prescritto nel medesimo Capitolato, ai fini di una più agevole comprensione e valutazione. La proposta tecnico-organizzativa deve rispondere alle esigenze dei servizi e delle prestazioni indicati e richiesti dal Capitolato; deve essere redatta in lingua italiana, secondo quanto previsto nel punto 15.1”. La proposta tecnico-organizzativa dovrà essere formulata in una relazione che illustri, in separate sezioni, tutti i dati, elementi, proposte organizzative con riferimento ai criteri e sub-criteri di valutazione indicati nella tabella di cui al successivo punto 19.1 - “Valutazione Offerta tecnica” e dovrà essere composta da massimo 40 facciate in A4, tipo carattere Times New Roman, dimensione carattere 12, interlinea 1,5, esclusi gli allegati: piano di aggiornamento, piano di comunicazione, CV delle risorse professionali, di cui al successivi punti. La documentazione eccedente rispetto ai limiti indicati dal presente capitolato di gara, per par condicio dei concorrenti, sarà considerata dalla Commissione giudicatrice come irrilevante, pertanto dalla 41° facciata non sarà esaminata e valutata”*

23.1. Né requisiti tecnici minimi sono prescritti nel Capitolato che si limita genericamente a prevedere, all'art. 3, con riferimento all'*hosting* e alla chat "*Gestione del Sito web www.1522.eu: il titolare del dominio 1522.eu è la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Pari Opportunità. Il dominio è ospitato attualmente sui server di Aruba s.p.a. L'Aggiudicatario dovrà gestire l'hosting del sito sul data center corrente o su uno a sua scelta purché rispondente a requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali. Il sito WEB è basato sul CMS Word Press. L'Aggiudicatario dovrà gestire tutti i contenuti del sito. Oltre al sito pubblico è presente un'Area privata per la gestione delle comunicazioni tra il gestore del 1522 ed i CAV accreditati. Tali comunicazioni possono avvenire sia verso tutti i CAV sia verso uno specifico CAV. L'Aggiudicatario non potrà consentire la registrazione di nuovi CAV nell'Area privata. Sul sito del 1522 è attualmente inserito un prodotto di Chat che permette la comunicazione con il personale addetto del servizio "1522". L'Aggiudicatario dovrà mantenere tale forma di comunicazione mediante un prodotto di Chat anche, ove necessario, modificando il sito in modo da integrarlo con un prodotto di caratteristiche analoghe all'attuale. Considerata l'importanza del servizio, necessario per consentire anche alle persone disabili di contattare il 1522, l'Aggiudicatario dovrà garantire la continuità della comunicazione mediante Chat*".

Il riferimento all'aggiudicatario e ai requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali – requisiti in alcun modo menzionati - quanto all'*hosting*, e del pari il riferimento all'aggiudicatario e al suo impegno, quanto alla *chat*, al mantenimento a tale forma di comunicazione mediante un prodotto di Chat anche, ove necessario, modificando il sito in modo da integrarlo con un prodotto di caratteristiche analoghe all'attuale, del pari non menzionate, sono tali da escludere che venissero in rilievo specifiche tecniche richieste a pena di esclusione, vertendosi piuttosto su requisiti di esecuzione, richiedenti il passaggio di consegne, come peraltro confermato dalla lettura dell'art. 10 del Capitolato, erroneamente interpretato dal giudice di *prime cure*, che presuppone il passaggio di consegne, sia nella parte riferita all'implementazione del servizio che nella parte riferita al collaudo.

Non rilevante pertanto è quanto osservato dal primo giudice con riferimento alla richiesta di noleggio del precedente prodotto Chat a Lascaux – che oltre ad attenere a profili esecutivi non rilevanti in questa sede, atteso l'affidamento in via d'urgenza del servizio – è avvenuta esclusivamente il fine di scongiurare il rischio di discontinuità della chat dell'app a causa degli incompressibili tempi tecnici necessari per il passaggio di consegne, in considerazione anche della mancata collaborazione di ADD in detto passaggio di consegne, come allegato dall'Avvocatura erariale.

23.2. Ciò posto il riferimento alla *chat* e all'*hosting* contenuto nel capitolato, cui rinvia in termini generici il disciplinare di gara, comportava la sola necessità di previsione di tali servizi all'interno dell'offerta, ma non delle loro caratteristiche tecniche, che al più avrebbero potuto rilevare, unitamente agli altri elementi, ai fini dell'attribuzione del complessivo punteggio previsto con riferimento alla lett. C) dall'art. 19.1. del Bando Disciplinare, con riferimento, segnatamente al subcriterio "*Gestione ed implementazione della infrastruttura tecnologica e dei canali di comunicazione ed aggiornamento della mappatura 1522* - che peraltro non reca alcun puntuale riferimento né all'*hosting* né alla *chat* - ovvero quale requisito premiale, laddove ADD in *prime cure* non ha formulato la censura in tal senso.

23.3. Al riguardo non si può ritenere che detti servizi non fossero previsti nell'offerta tecnica dell'ATI aggiudicataria.

Ed invero con riguardo all'*hosting*, l'offerta tecnica dell'ATI CVPD, al di là del letterale riferimento a tale componente, contemplava pacificamente anche l'infrastruttura tecnologica in questione, posto che l'*hosting* rappresenta un prerequisito strutturale e inscindibile rispetto alla gestione operativa e funzionale del sito *web*, per cui lo stesso non poteva che essere incluso nell'offerta laddove fa riferimento alla "*gestione del sito*" e alla "*ristrutturazione e ottimizzazione del sito*", rappresentandone una condizione necessaria ed essenziale per la pubblicazione *online*. L'offerta tecnica di CVPD descriveva dettagliatamente l'infrastruttura tecnologica, basata su server virtuali *in cloud* e l'impegno a fornire tale infrastruttura include necessariamente la componente *hosting*, la cui specifica modalità realizzativa rientra nelle scelte proprie dell'aggiudicatario, ferma restando la necessità di garantire in sede di esecuzione "*requisiti di affidabilità e sicurezza equivalenti a quelli attuali*".

Con riguardo alla *chat*, preme evidenziare come la stessa sia contemplata *expressis verbis* in diversi punti dell'offerta tecnica e del Piano di comunicazione.

24. Il motivo è pertanto meritevole di accoglimento proprio avendo riguardo all'interpretazione sistematica della *lex specialis* di gara e al principio di massima partecipazione che deve guidare l'interprete, a fronte di clausole ambigue o non espressamente volte ad evidenziare determinati requisiti tecnici minimi dell'offerta tecnica.

24.1. Occorre al riguardo richiamare la costante giurisprudenza in materia, condivisa da questa sezione (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 31 ottobre 2022, n. 9386; 31 marzo 2021, n. 2710), secondo la quale nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis di gara*, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ..

Ciò significa che, ai fini di tale interpretazione, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. Peraltro, se un'aporia tra i vari documenti costituenti la *lex specialis* impedisce l'interpretazione in termini strettamente letterali, è proprio la tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti che conduce all'interpretazione complessiva o sistematica delle varie clausole.

Le preminenti esigenze di certezza, connesse allo svolgimento delle procedure concorsuali di selezione dei partecipanti, impongono pertanto in primo luogo di ritenere di stretta interpretazione le clausole del bando di gara: ne va perciò preclusa qualsiasi lettura che non sia in sé giustificata da un'obiettivo incertezza del loro significato letterale.

Secondo la stessa logica, sono comunque preferibili, a garanzia dell'affidamento dei destinatari, le espressioni letterali delle varie previsioni, affinché la via del procedimento ermeneutico non conduca a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara, aggiungendo significati del bando in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2017, n. 4307; 15 aprile 2004,

n. 2162; sez. IV, 5 ottobre 2005, n. 5367).

Deve pertanto reputarsi preferibile, a tutela dell'affidamento dei destinatari e dei canoni di trasparenza e di "*par condicio*", l'interpretazione letterale delle previsioni contenute nella legge di gara, evitando che in sede interpretativa si possano integrare le regole di gara, palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale (Cons. Stato, sez. V, 17 giugno 2014, n. 3093).

Inoltre, nell'ipotesi in cui la *lex specialis* di gara risulti di incerta formulazione quanto ai requisiti di partecipazione e di ammissibilità dell'offerta deve presceglersi - tra le varie possibili - l'interpretazione che favorisca la massima partecipazione.

Infatti la trasparenza delle regole di gara è strumentale a tutelare l'interesse alla partecipazione dei singoli operatori economici, in modo da consentire agli stessi di presentare un'offerta ammissibile e competitiva (CGUE, sez. IX, 2 giugno 2016, C- 27/15). Segnatamente, la trasparenza delle regole della *lex specialis*, la cui violazione determina l'espulsione dalla gara, è una condizione di competitività della stessa: regole incerte, non solo disincentivano la partecipazione, ma la impediscono in quanto non mettono le imprese nelle condizioni di presentare un'offerta ammissibile. Solo se non viene espressa in modo chiaro (sulla base della *lex specialis* e della legge) una regola che impedisce la partecipazione, le esigenze di trasparenza impongono comunque di consentire ai concorrenti di sanare la propria posizione (CGUE, sez. IX, 2 maggio 2019 n. 309) e di scegliere, fra le varie interpretazioni possibili del bando di gara, quella che più privilegia la partecipazione, così saldando le regole di trasparenza con il principio del *favor participationis*, che impone, quando trattasi di clausole che possono condurre all'esclusione dell'offerta, di preferire, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 15 febbraio 2023 n. 1589).

25. Con il quarto motivo l'ATI CVPD critica la sentenza di *prime cure* nella parte in cui ha accolto il quarto motivo del ricorso, limitatamente alla dilazione temporale dipesa dalla sospensione del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'ATI CVPD in attesa dell'esito del ricorso promosso dall'odierna appellata avverso la propria esclusione.

In tesi di parte appellante infatti la S.A. aveva legittimamente disposto la sospensione dei termini nel subprocedimento di verifica di anomalia dell'offerta, su richiesta dell'ATI CVPD, a fronte della riammissione con riserva di ADD statuita dall'ordinanza cautelare T.a.r. per il Lazio n. 1243/2025 (pronuncia successiva alla nota prot. 1242 del 20.02.2025 e precedente alla richiesta di CVPD del 26.02.2025 di sospendere momentaneamente il subprocedimento) e alla conseguente e necessaria redazione di una nuova graduatoria provvisoria da parte della commissione giudicatrice in seguito alla valutazione delle offerte di ADD.

Peraltro il primo giudice non avrebbe erroneamente considerato che il termine previsto dall'art. 110 comma 2, d.lgs. 36/2023, non è da qualificarsi come perentorio ma come ordinatorio, per cui la sua violazione giammai potrebbe determinare l'esclusione dell'operatore economico e l'annullamento dell'aggiudicazione.

25.1. Il motivo è fondato sotto questo assorbente profilo, non rilevando invero le ragioni, peraltro ragionevoli, per cui si è sospeso il procedimento di verifica dell'anomalia, a fronte di un termine da qualificarsi come ordinatorio.

Ed invero il termine previsto dall'art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 non è qualificato come perentorio, e per tale ragione – nonché per la mancata correlata previsione di apposite sanzioni in caso di sua violazione, di decadenza per la stazione appaltante o di esclusione per l'operatore economico – va reputato ordinatorio (la giurisprudenza, anche di questa Sezione è costante in tale senso: cfr. in termini, Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2026 n. 4666, e si vedano anche Cons. Stato, Sez. III, 20 ottobre 2025, n. 8107 e, più in generale, sul termine di conclusione del procedimento, Con. Stato, Sez. VII, 30 luglio 2024, n. 6854, secondo cui, in assenza di una specifica disposizione che espressamente lo preveda come perentorio, il termine va inteso come sollecitatorio od ordinatorio, sicché il suo superamento non determina l'illegittimità dell'atto).

Nel senso indicato militano pertanto due ragioni.

Il primo è l'assenza di una qualificazione espressa del termine come perentorio.

Il secondo, decisivo, è dato dall'assenza di una sanzione tipizzata collegata allo sfioramento. Non è prevista una decadenza in capo alla stazione appaltante, che perderebbe il potere di proseguire l'istruttoria; non è prevista una causa di esclusione in capo all'operatore che risponda oltre la scadenza. In mancanza di una conseguenza giuridica espressa, la perentorietà non può essere ricavata in via interpretativa, tanto meno quando l'effetto sarebbe l'estromissione di un concorrente.

La lettura della norma si salda con il principio del risultato dell'art. 1 del Codice – costituente un super-principio ai sensi dell'art. 4 del Codice, da applicarsi ai fini dell'interpretazione delle altre norme - e con l'art. 69 della direttiva 2014/24/UE, che impone il rigetto dell'offerta anormalmente bassa solo dopo che le spiegazioni fornite non ne abbiano dimostrato in modo soddisfacente il livello. La verifica di anomalia serve ad accertare l'affidabilità e la serietà dell'offerta: sacrificare quell'accertamento sostanziale a un difetto di scansione temporale privo di sanzione contraddirebbe la funzione stessa dell'istituto.

26. Con il quinto motivo di appello l'ATI CVPD critica la sentenza di *prime cure* nella parte in cui, in accoglimento della censura formulata con il ricorso per motivi aggiunti, ha ritenuto illegittimo l'affidamento in via d'urgenza del servizio.

26.1. Al riguardo parte appellante evidenzia che, come del resto sottolineato dall'Avvocatura erariale in *prime cure*, il riferimento normativo in forza del quale si era addivenuti alla consegna in via d'urgenza del servizio era da rinvenire nell'art. 120, comma 11 del d.lgs. 36/2023 e non, come affermato dal giudice di *prime cure*, nell'art. 17, comma 9 d.lgs. 36/2023.

27. Anche tale motivo è fondato, alla stregua di quanto di seguito precisato.

27.1. Ed invero dalla disamina dei documenti depositato dall'Avvocatura erariale e dalla

motivazione dello stesso decreto di aggiudicazione si evince come fossero state disposte ben tre proroghe tecniche in favore di ADD, gestore uscente, scelta questa attenzionata dalla Corte dei Conti.

Pertanto, a fronte della non ricorrenza dei presupposti per disporre una quarta proroga tecnica, che non avrebbe superato il vaglio della Corte dei Conti, avuto riguardo alla conclusione della procedura di gara, la scelta di affidare in via anticipata la gestione dell'appalto all'ATI CVPD si è resa indubbiamente necessaria.

Ed invero il riferimento contenuto nel decreto di aggiudicazione all'art. 17, comma 9 del d.lgs. 36/2023, va relazionato con il riferimento, del pari contenuto nel medesimo decreto di aggiudicazione, all'art. 120 comma 11 (*"in casi eccezionali nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto, è consentito, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura, prorogare il contratto con l'appaltatore uscente qualora l'interruzione delle prestazioni possa determinare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, oppure per l'igiene pubblica, oppure nei casi in cui l'interruzione della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare. In tale ipotesi il contraente originario è tenuto all'esecuzione delle prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni previsti nel contratto"*), quale presupposto giustificativo delle precedenti tre proroghe tecniche, non più applicabile una volta terminata la procedura di gara.

27.2. A fronte di detta evenienza la consegna in via d'urgenza è comunque da relazionarsi all'ipotesi, considerata nel comma 9 dell'art. 17, con riferimento alla ipotesi in cui la *"mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico"*, stante la necessità di esecuzione del servizio in via continuativa e l'impossibilità di disporre una quarta proroga tecnica.

27.2.1. Ciò in disparte dal rilievo che, come evidenziato da parte appellante, il giudice di *prime cure*, con l'ordinanza cautelare n. 3484/2025, aveva confermato e avallato l'esecuzione d'urgenza del servizio in capo all'ATI CVPD.

27.3. In ogni caso giammai l'illegittimità della consegna in via d'urgenza del servizio – da escludersi per le ragioni innanzi indicate – potrebbe determinare l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione.

28. Con il sesto motivo di appello l'ATI CVPD contesta i capi della sentenza di *prime cure* che avevano accolto la censura, formulata con il ricorso per motivi aggiunti, circa il divieto di subappalto di cui all'art. 11 del Bando-Disciplinare.

28.1. In particolare il primo giudice ha qualificato come subappalto le prestazioni rese dal sig. Zignale in favore di CVPD per l'importo pattuito di 8.000,00 euro, iva inclusa (secondo quanto evidenziato nell'atto di impegno di cui al doc. 38 di CVPD), sulla scorta della motivazione secondo la quale tali prestazioni sarebbero da considerarsi principali nell'appalto *de quo* in base al combinato disposto degli artt. 3.1. e 11 del Bando-Disciplinare di gara e conseguente non sussumibili, dunque, nel modulo esonerativo di cui all'art. 119, comma 3, lettera a), del D.

Lgs. 36/2023.

28.2. Parte appellante critica tali conclusioni sulla base di un duplice profilo:

a) in primo luogo in quanto il sig. Zignale sarebbe un lavoratore autonomo che renderebbe le sue prestazioni all'ATI aggiudicataria e non direttamente nei confronti della stazione appaltante, per cui non sarebbe configurabile alcun subappalto che presuppone un'organizzazione imprenditoriale;

b) in secondo luogo in quanto le prestazioni da lui fornite sarebbero, al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, accessorie rispetto a quelle previste per l'intera componente 3.D. del servizio del costo totale di 160.000,00 euro, per cui ricorrerebbero, sotto entrambi i profili, i presupposti per l'applicazione dell'art. 119, comma 3, d.lgs. 36/2023.

29. Anche tale motivo è meritevole di accoglimento.

29.1. Ed invero va in primo luogo precisato come il costo per le prestazioni da eseguirsi dal sig. Zignale sia previsto dall'offerta economica dell'ATI CVPD all'interno della componente del servizio D.b e, in particolare, come risulta dai giustificativi, nella voce "ALTRO" – "*Ristrutturazione App*" (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pagina 4) per l'importo complessivo di euro 8.000,00.

29.1.1. Inoltre dalla documentazione in atti (doc. n. 38 e n. 42 CVPD) risulta che il sig. Zignale si è impegnato ad eseguire per CVPD, al predetto costo, alcune delle prestazioni relative ai seguenti servizi;

-*hosting* del sito *web* - configurazione dominio;

- gestione e aggiornamento app 1522 per Android e Ios;

- ristrutturazione e ottimizzazione app 1522 per Android e Ios.

29.1.2. Trattasi, come evidenziato da parte appellante, di prestazioni funzionali e di supporto tecnico non solo, in generale, all'attività primaria dell'appalto relativa alla componente A del servizio, come già evidenziato *in prime cure*, ma, soprattutto, in particolare, rispetto alla specifica componente del servizio 3.D. (del valore di € 160.000,00, su un totale di € 1.600.615,00 del valore dell'appalto), dovendosi i menzionati documenti leggersi in correlazione con l'ulteriore documentazione agli atti e in particolare con l'offerta tecnica e il contratto di avvalimento.

L'offerta tecnica dell'ATI CVD, per la componente specifica servizio 3.D.b, prevede infatti una serie di prestazioni, volte alla ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522 (cfr. pag. 36 dell'offerta tecnica).

Tali prestazioni trovano dettagliata descrizione al punto 10.1 del Piano di Comunicazione e, in particolare, al punto 10.1.4., e per parte della loro esecuzione, (ideazione grafica, realizzazione

e programmazione nuovo sito internet ecc.) l'ATI CVPD si avvale dell'impresa ausiliaria Lance Libere, così come specificato a pag. 36 dall'offerta tecnica e nel contratto di avalimento (doc. 25.4 ADD).

Inoltre, all'interno del progetto di ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522, di cui alla componente 3.D.b, sono ricomprese anche prestazioni, per un valore 104.280,00 €, rese direttamente dal personale dipendente di CVPD (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pagina 4).

29.1.3. Ciò posto, le prestazioni offerte dal sig. Zignale, per il valore di euro 500,00 (cfr. docc. fascicolo prime cure ATI CVPD n. 38 riferito all'atto di impegno e n. 42 relativo alla fatturazione di parte delle prestazioni) si inseriscono in via accessoria in quelle afferenti il complessivo servizio 3 D.b. erogate anche avvalendosi dell'ausiliaria Lance Libere, in quanto volte alla sincronizzazione, all'installazione e configurazione dell'*hosting*, del dominio e DNS, ovvero relativamente a prestazioni funzionali, aventi un evidente "ruolo" di supporto tecnico rispetto all'erogazione delle prestazioni principali e primarie di ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522, di cui alla componente 3.D.b, potendosi le stesse compiere solo ove vi sia un sito web 1522 tecnicamente funzionante.

29.1.4. Nell'offerta tecnica dell'ATI CVPD, a pag. 37, sempre per la componente specifica servizio 3.D.b, è poi prevista l'attività di ristrutturazione e ottimizzazione dell'APP 1522 che risulta dettagliata al punto 10.3 del Piano di Comunicazione.

L'ATI CVPD, per quanto concerne la ristrutturazione e ottimizzazione dell'APP, sotto il profilo grafico, funzionale e ideativo, si avvale, così come specificato a pag. 36 dall'offerta tecnica dell'impresa ausiliaria Lance Libere (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pagina 4).

Dalla lettura combinata della documentazione in atti si evince pertanto che la ristrutturazione e ottimizzazione dell'APP, sotto il profilo "strutturale" (*rectius*: sostituzione della precedente APP con una nuova più funzionale, *Open source*), è resa dall'appellante. Inoltre, come innanzi precisato, vi è pure il personale dipendente di CVPD che rende prestazioni nell'ambito della componente 3.D.b (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pagina 4).

Pertanto deve ritenersi che l'ATI CVPD, al fine di effettuare la ristrutturazione e l'ottimizzazione dell'APP, per il tramite del proprio personale dipendente e dell'ausiliaria Lance Libere, si sia rivolta al consulente esterno sig. Zignale per l'esecuzione di prestazioni, del valore di € 7.500,00, concernenti la sincronizzazione, l'installazione, la pubblicazione e la risoluzione di eventuali e future problematiche tecniche di funzionamento dell'APP, ovvero di prestazioni accessorie rispetto al complessivo servizio 3.D.b.

29.2. Ciò posto, il modulo esonerativo di cui all'art. 119, comma 3, lettera a), del d. lgs. 36/2023 risulta senz'altro applicabile al caso di specie, atteso che le prestazioni rese dal sig. Zignale sono accessorie e/o sussidiarie rispetto alle obbligazioni contrattuali principali proprie del servizio da erogare al DPO e nello specifico, delle prestazioni afferenti alla componente 3.D.b del servizio indicate in offerta.

29.2.1. Inoltre, lo stesso in quanto lavoratore autonomo e privo di un'organizzazione di

impresa, non può qualificarsi quale subappaltatore secondo la giurisprudenza in materia.

29.2.2. Infatti nel caso del subappalto, il subappaltatore esegue direttamente parte delle prestazioni del contratto stipulato con l'amministrazione, sostituendosi all'affidatario, mentre nel contratto di lavoro autonomo, le prestazioni sono rese in favore dell'aggiudicatario che le riceve, inserendole nell'organizzazione di impresa necessaria per adempiere alle obbligazioni contrattuali e le riutilizza inglobandole nella prestazione resa all'amministrazione appaltante (ex multis Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025, n. 4784; 21 agosto 2023, n. 7862; 31 maggio 2021, n. 4150); la differenza si basa sul criterio, evincibile dalla giurisprudenza della Suprema Corte della struttura e dimensione dell'impresa a cui sono commissionate le opere: il contratto d'opera coinvolge la piccola impresa ex art. 2083 c.c., mentre il contratto di appalto presuppone un'organizzazione di media o grande impresa cui l'obbligato è preposto (Corte di Cassazione, sez. II civ., ord. 9 febbraio 2024, n. 3682; 31 agosto 2021, n. 23680).

29.2.3. La giurisprudenza richiamata valorizza quindi, da una parte, la centralità o meno dell'attività personale dell'obbligato per l'adempimento delle prestazioni dedotte in contratto, dall'altra, l'alterità o meno sul piano organizzativo tra committente e obbligato, con conseguenze sull'allocazione del rischio in capo all'uno o all'altro. La differenza tra lavoratore autonomo e appaltatore richiama quindi i termini più generali della distinzione tra il primo e l'imprenditore, riconoscendosi quest'ultima figura in tutti quei casi nei quali abbia rilievo una organizzazione di fattori produttivi ulteriori e diversi rispetto alla essenzialità e prevalenza della conoscenza personale e qualificazione soggettiva del singolo prestatore, che invece connota il contratto d'opera e sussista o meno una condizione di inserimento della prestazione – rispetto alla committente stazione appaltante – nell'organizzazione produttiva dell'affidatario.

29.2.4. In tale ottica, secondo l'indicata giurisprudenza *“tenendo conto della lettura combinata dell'art. 1655 cod. civ. che definisce il contratto di appalto, e dell'art. 2222 cod. civ., dedicato al contratto d'opera (tenuto anche conto delle esclusioni e dei rinvii di cui all'art. 2238 cod. civ.), ai fini di cui all'art. 105 del codice appalti”*- ora 119 comma 3 d.lgs. 36/2023 - *la distinzione tra attività commesse in regime di subappalto e prestazioni affidate a prestatori d'opera andrà risolta, caso per caso, in base alla rilevanza della organizzazione del collaboratore, individuandosi una prestazione d'opera nei casi in cui quest'ultimo esegue attività per la quale è essenziale la propria esperienza e qualità soggettiva; mentre, dovrà concludersi in ordine alla presenza di una collaborazione in termini di subappalto in presenza di una 'organizzazione dei mezzi necessari', non piccola, né meramente ausiliaria, che condiziona la prestazione in termini di essenzialità”*(così Cons. Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7862, con richiamo alle condivisibili conclusioni di cui alla sentenza di *prime cure*, T.a.r. per il Lazio, sez. II, n. 8146/2022).

In questo senso, lo svolgimento delle prestazioni con lavoro prevalentemente proprio e con l'impiego esclusivamente dei mezzi strettamente strumentali all'esecuzione dell'opera o del servizio non configura un'attività di impresa, quanto un'attività di lavoro autonomo; mentre, affinché possa configurarsi un'ipotesi di subappalto è necessario che il terzo possa qualificarsi come imprenditore ai sensi dell'art. 2082 c.c..

29.3. Il motivo è pertanto meritevole di positiva considerazione, non rilevando quanto dedotto da ADD con riferimento a problematiche coinvolgenti profili esecutivi e non di ammissione dell'offerta dell'aggiudicataria, rilevatesi in sede di avvio del servizio (come la dedotta intestazione del sito) né l'asserita violazione del divieto dei *nova*, ex art. 104 comma 1 c.p.a., rispetto alle difese svolte in primo grado.

Infatti, secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, come noto, il divieto di domande o eccezioni nuove in appello ex art. 104, comma 1, c.p.a. si applica solo all'originario ricorrente, poiché solo a quest'ultimo, una volta delimitato il *thema decidendum* con i motivi di impugnazione articolati in primo grado, è precluso un ampliamento dello stesso nel giudizio d'appello; viceversa, rispetto alle parti resistenti il medesimo divieto va inteso come riferito alle sole eccezioni in senso tecnico, non rilevabili d'ufficio, ma non anche rispetto ai profili rilevabili d'ufficio e alle mere difese rispetto agli altrui motivi di impugnazione, il cui accoglimento determina l'interesse a formulare ogni censura volta ad ottenere la riforma (o la conferma sotto altro profilo) della sentenza in sede d'appello (ex *multis* Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2025, n. 1513; sez. III, 25 marzo 2021, n. 2530; sez. IV, 29 dicembre 2020, n. 8475).

Nell'ipotesi di specie il motivo di appello riferito all'applicazione dell'art. 119 comma 3 d.lgs. 36/2023, in quanto comportante la definizione dell'ambito di operatività del divieto di subappalto e non integrante un'eccezione in senso stretto rispetto all'indicato divieto (postulando, come innanzi osservato, la distinzione fra subappalto e contratto d'opera) integra una difesa rispetto al motivo di *prime cure* articolato da ADD, incentrato sull'indicato divieto, con la conseguenza che non è in alcun modo ravvisabile la violazioni di cui al cennato art. 104, comma 1 c.p.a. Ciò in disparte dal rilievo che l'ATI CVPD si è limitata a meglio articolare le difese già svolte in primo grado con riferimento all'ambito di applicabilità dell'art. 119 comma 3 cit., precisando in particolare in quale modo dovesse intendersi l'accessorietà dei servizi tecnologici di cui al contratto d'opera rispetto ai servizi principali, complessivamente indicati nel Bando – Disciplinare.

30. La disamina dell'ultimo motivo dell'appello principale, articolato avverso il capo della sentenza riferito alla liquidazione delle spese di lite, in quanto comportante la previa disamina della fondatezza del ricorso di *prime cure* nella sua interezza, le cui censure respinte o assorbite dalla sentenza appellata sono state riproposte con l'appello incidentale da ADD, va postergata rispetto alla disamina di detto appello.

31. Con il primo motivo dell'appello incidentale ADD contesta il capo della sentenza che aveva respinto alcune delle censure formulate con il terzo motivo del ricorso introduttivo, riferito all'asserita assenza di elementi essenziali nell'offerta tecnica, essendo stata accolta la sola censura riferita all'assenza della progettazione relativa all'*hosting* e alla *chat*, laddove per contro era stata lamentata:

- a) l'inadeguatezza del sistema di elaborazione e gestione delle schede, funzionale al tracciamento delle richieste di assistenza ricevute e alla collazione di tutte le informazioni relative ai soggetti che contattano il 1522 in quanto tale servizio era destinato ad essere assolto *software* di matrice generalista (SuiteCRM), inadatto alle esigenze specifiche del 1522 e non vi era la descrizione delle modifiche necessarie per conformarlo alle stesse;

- b 1) la carenza nell'offerta tecnica avversaria dei requisiti minimi della parte di servizio di cui alla Lett. 3.1.A del Bando ("*Servizio qualificato e gratuito di pronta assistenza volto a fornire una efficace risposta, da valutare in relazione al caso specifico, alle richieste di aiuto...*") e il suo contrasto con gli artt. 2, 3 e 9 del Capitolato, in quanto l'ATI CVPD, diversamente da quanto richiesto dalla *lex specialis*, da un lato, non garantiva la natura "non standardizzata" del servizio di pronta assistenza, e, dall'altro, prevedeva l'impiego di risorse prive della necessaria e documentata competenza;

-b 2) l'indeterminatezza dell'offerta avversaria e la sua ambiguità in relazione alla previsione di strategie di contatto con le strutture ospedaliere, richieste dalla *lex specialis*;

- b.3) l'ambiguità e la perplessità dell'impegno assunto dall'ATI CVPD in relazione allo svolgimento del servizio in lingue diverse dall'italiano;

- c) il fatto che, per la voce di cui all'art. 3.1.D.b del Bando [*"Servizi volti alla ristrutturazione e ottimizzazione del sito web 1522 per i motori di ricerca SEO (Search Engine Optimization) e dei canali social, includendo la scrittura dei contenuti testuali, secondo le direttive meglio specificate nel Capitolato d'appalto, parte integrante del presente bando"*], il numero delle operatrici di comunicazione, pari a 4 nell'offerta tecnica avversaria, nei successivi giustificativi era stato ridotto a 3, così introducendo l'ennesimo elemento di indeterminatezza e di confusione nella proposta dell'ATI CVPD, inammissibilmente mutata in corso di gara anche *in parte qua*;

- d) la non sostenibilità economica dell'offerta determinata dall'assenza di intere parti del servizio;

- e) attribuzione di punteggi inspiegabili e macroscopicamente illogici all'offerta dell'ATI CVPD, soprattutto laddove riferiti a parti di servizio del tutto mancanti.

Segnatamente, secondo ADD, non congruente sarebbe la motivazione resa dal primo giudice con riferimento alla modifica nei giustificativi resi nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta del numero delle operatrici di comunicazione che si era limitata al richiamo alla giurisprudenza secondo la quale la valutazione dell'anomalia deve essere globale e sintetica e non andare alla ricerca di singole inesattezze, posto che si era lamentata l'inammissibile modifica dell'offerta tecnica nell'ambito del suddetto procedimento; ciò anche in considerazione del rilievo che i punteggi erano stati attribuiti in relazione a quanto previsto nell'offerta tecnica.

Numerose, in tesi ADD, erano i mutamenti avvenuti in sede di giustificativi, idonei a dimostrare l'insostenibilità primigenia dell'offerta.

Del pari non congruente sarebbe la motivazione contenuta nella sentenza di *prime cure* riferita all'insindacabilità della discrezionalità tecnica della commissione giudicatrice con riferimento alla valutazione delle offerte tecnica, in quanto ADD, lungi dal lamentare la mera erroneità dei punteggi, aveva contestato l'assenza nell'offerta tecnica di requisiti minimali innanzi indicati (inidoneità di un *software* generalista quanto al servizio di predisposizione e gestione delle

Schede; inidoneità dell'offerta ad assicurare il servizio di natura intellettuale previsto dalle *lex specialis* di gara, stante per contro la natura standardizzata del servizio evincibile dall'offerta tecnica, laddove fa riferimento all'utilizzo di domande *standard* da parte delle operatrici di comunicazione e l'assenza di competenza in capo alle stesse, da relazionarsi a quanto previsto dalla *lex specialis* di gara con riferimento alle esperienze acquisite nell'ambito del contrasto alla violenza di genere, quale evincibile dai relativi *curriculum*).

Si tratterebbe, in tesi, di un requisito minimo indefettibile richiesto dagli atti di gara (artt. 2 e 9 del Capitolato e art. 3 del Bando) ma non posseduto interamente dalle risorse indicate dall'ATI CVPD come operatrici del servizio.

Ciò in quanto, in tesi, vi sarebbero risorse che non avrebbero esperienza alcuna in relazione alla tematica della violenza maschile e domestica, mentre altre avrebbero esperienze limitate al servizio civile o al volontariato o al tirocinio, per periodi brevissimi.

Inoltre il primo giudice aveva del tutto omissso di pronunciarsi sull'ulteriore carenza, nell'offerta avversaria, di una qualche strategia di contatto con le strutture ospedaliere, benché anch'essa espressamente e specificatamente richiesta dalla *lex specialis* e segnatamente dall'art. 3 lett. A del Capitolato (*"l'attivazione di collegamenti telefonici e informatici diretti con le FF.OO., Centri antiviolenza, Case rifugio, inserite nella "Mappatura 1522", e con strutture ospedaliere"*), laddove per contro, nell'offerta dell'ATI CVPD il ricorso alle strutture ospedaliere era stato previsto in via sussidiaria in caso di mancata risposta delle Forze dell'Ordine, quale strumento per assicurare solo la "protezione" della vittima in caso di pericolo per un periodo di tempo determinato.

Inoltre, in tesi di ADD, il primo giudice non aveva vagliato neanche la censura appuntata sull'ambiguità dell'offerta avversaria rispetto allo svolgimento del servizio in lingue diverse dall'italiano.

32. Il motivo è destituito di fondamento, posto che dalla *lex specialis* di gara non si evincono specifiche tecniche minime in relazione alle asserite inidoneità dei servizi offerti dall'aggiudicataria, tali da determinare l'esclusione della sua offerta, per cui al riguardo è sufficiente rinviare alla motivazione spesa nel paragrafo 22.2., attenendo per il resto le questioni alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante con riguardo all'assegnazione dei punteggi all'offerta tecnica, come correttamente ritenuto dal primo giudice, con la sola esclusione della censura riferita all'asserita modifica del numero delle operatrici di comunicazione asseritamente avvenuto nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta che per contro non è riscontrabile; ciò in quanto come espressamente precisato in sede di giustificativi del 4.04.2025, le operatrici sono rimaste quattro e segnatamente 3 operatrici per la voce 3.1.D.b e 1 operatrice all'interno dell'attività 3.1.D.a., come risorsa già in organico, imputata in quota parte (v. tabella pag. 3 doc. 20 CVPD).

32.1. Peraltro, nel senso della infondatezza delle articolate doglianze si evidenzia quanto segue:

- per l'assenza nei giustificativi dei costi previsti per la *chat* e l'*hosting* si rinvia ai capi della

sentenza relativi alla disamina del terzo motivo dell'appello principale;

- del tutto indimostrata è l'asserita inidoneità di un *software* generalista con licenza *Open Source* prescelto dall'ATI CVPD, alla gestione delle schede, posto che lo stesso, ben può adattarsi, attraverso specifica personalizzazione, alle esigenze peculiari di un servizio di pubblica utilità, né detta personalizzazione, non essendo prescritte specifiche tecniche minime nell'ambito della *lex specialis* di gara, doveva essere specificata nell'offerta tecnica, attenendo pertanto ad un requisito di esecuzione. Peraltro, l'offerta presentata da CVPD (cfr. pag. 32) prevede l'impiego del sistema "Codice Donna", sviluppato da Necsy su base SuiteCRM completamente customizzata e, quindi, adattata alle necessità specifiche dell'ATI CVPD nell'erogazione dei servizi previsti dal Capitolato; nel senso della previsione della personalizzazione depone poi la valutazione economica pari a 30.000,00 euro indicata nell'offerta dell'ATI CVPD (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pag. 3 laddove fa riferimento alla "*Personalizzazione Suite CRM e configuraz. DataBase – UT*");

- quanto all'asserita natura standardizzata del servizio ADD all'evidenza sovrappone la natura del servizio con un ausilio pratico a sostegno delle operatrici; l'utilizzo delle "*sequenze standard di domande-guida che le operatrici potranno utilizzare nel corso delle chiamate telefoniche o delle comunicazioni mediante altri canali informatici*", non vale ad escludere la natura intellettuale e personalizzata dell'intervento, ma, al contrario, come ben specificato nella Relazione tecnica dell'ATI CVPD, le stesse "*potranno in ogni caso essere adattate e/o modificate sulla base della valutazione della singola operatrice*" (pag. 6), differenziandosi, peraltro, non solamente in relazione all'urgenza, ma anche "*sulla base delle seguenti variabili: "chiamata emergenza"; "chiamata non emergenza"; "richiesta di aiuto (potenziale) vittima"; "richiesta informazioni"*". Per contro la natura intellettuale e altamente professionale del servizio ben risulta dalla relazione tecnica nella quale è precisato che il progetto è "*orientato a percorsi di consapevolizzazione e crescita personale [...] a partire da una visione che tiene conto non solo degli aspetti individuali, ma anche delle dinamiche relazionali, sociali e culturali in cui è coinvolta la donna*" (cfr pag. 2); è previsto "*ascolto attivo, accoglienza qualificata e professionale [...] che favorisca in modo empatico e non giudicante la consapevolezza della situazione di violenza*" (pag. 6);

- le operatrici scelte dall'ATI CVPD hanno maturato la loro esperienza presso il CVPD e/o Rel. Azioni Positive, componenti dell'ATI aggiudicataria, ovvero realtà che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio e che operano quindi precipuamente nell'ambito di interesse del 1522; né il fatto che alcune operatrici abbiano svolto tale attività quale servizio civile può dequotarne l'esperienza, articolandosi detto servizio in 25 ore settimanali per la durata di un anno, monte ore superiore, come controdedotto dall'ATI CVPD, a quello previsto dall'Intesa Stato Regioni sui requisiti minimi per i centri antiviolenza e le case rifugio del 2014, rivista nel 2022, per le operatrici dei centri antiviolenza; del pari il tirocinio è idoneo all'acquisizione della richiesta esperienza, essendo articolato normalmente, in 750 ore, se svolto post laurea Magistrale in Psicologia, o in 500 ore, se seguito pre-laurea Magistrale in Psicologia; come evincibile dai curriculum e dedotto dall'ATI CVPD, 17 operatrici dedicate al servizio di assistenza sono laureate in psicologia; 9 operatrici sono psicologhe abilitate, di cui 1 psicoterapeuta; 5 operatrici sono iscritte alla scuola di specializzazione per diventare psicoterapeute; 7 operatrici hanno conseguito master di I e II livello; alcune risorse umane

hanno maturato esperienze incentrate sulla comunicazione interculturale, sulla mediazione linguistica e culturale con donne di origine straniera, sull'inclusione sociale e sugli studi di genere, sviluppando un'ottica di genere concettualmente e operativamente collegata alla materia della violenza contro le donne, in sintonia con quanto previsto dall'art. 9 del Capitolato che richiede *“personale femminile con competenze adeguate al servizio di assistenza da svolgere”*;

-la Relazione tecnica dell'ATI CVPD contempla, in più punti, anche le strutture ospedaliere tra le istituzioni a cui poter orientare le donne [cfr. pagg. 7 *“attività è funzionale alla scelta circa la modalità di invio, anche tramite trasferimento diretto di chiamata, da seguire, in primis con le FF.OO., o con altro servizio adatto al caso (Centro antiviolenza, Casa rifugio, struttura ospedaliera)*; pag. 9 *“Orientamento della domanda di aiuto, anche mediante collegamento telefonico o informatico diretto con le FF.OO., servizi ospedalieri o socio-sanitari, Centri antiviolenza, case rifugio inserite nella Mappatura 1522”*; oltre agli interventi di urgenza, affidati *in primis* alle forze dell'ordine, è previsto il ricorso al Percorso per le donne che subiscono violenza, di cui alle *“Linee Guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza”*, il quale prevede la possibilità per la donna di rimanere in osservazione breve intensiva (OBI) o comunque in ambiente ospedaliero per tempo di 36/72 ore, fino al momento della sua messa in sicurezza e protezione (pag. 8); è poi prevista l'integrazione della Mappatura con ulteriori servizi territoriali funzionali ad agevolare la presa in carico quali:[...] *“Pronto soccorso hanno dato attuazione alle “Linee Guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende Ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza” (pag. 31)*];

- non risulta riscontrabile l'ambiguità dell'offerta in relazione all'erogazione del servizio in una lingua diversa dall'italiano, in quanto nella relazione tecnica è precisato che *“Per le lingue tedesca e francese, lingue ufficiali accanto all'italiano rispettivamente della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e della Regione Valle d'Aosta, verrà predisposto un messaggio di benvenuto dedicato tramite sistema IVR (Interactive voice response). Per le lingue diverse dall'italiano, il servizio sarà garantito in specifiche fasce orarie di punta, da concordarsi con il DPO, con la previsione per gli orari non coperti, di un servizio di segreteria con risposta automatica, che informi il/la chiamante sulle modalità di accesso nelle altre lingue. Su appuntamento sarà possibile attivare l'accoglienza nelle seguenti lingue: albanese, persiano, algerino, siriano, siro-libanese, marocchino, egiziano, berbero, cinese”*. Pertanto non sussiste alcuna contraddizione rispetto al contenuto della medesima: il servizio in lingua straniera non deve essere garantito h 24, ma esclusivamente *“nelle fasce orarie di punta, da concordare con il DPO”* come previsto dall'art. 3.A del Capitolato (*“Il servizio dovrà essere garantito nelle lingue diverse dall'italiano nelle fasce orarie di punta, da concordare con il DPO, con la previsione, per gli orari non coperti, di un servizio telefonico di segreteria, con risposta automatica, che informi sulle modalità di accesso alle altre lingue”*).

33. Con il secondo motivo del ricorso incidentale ADD censura la motivazione della sentenza di *prime cure* nella parte in cui aveva accolto il motivo riferito al subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta solo in relazione alla dilazione temporale concessa dalla stazione appaltante, con l'accoglimento della richiesta di sospensione del procedimento, respingendo per il resto le censure volte, in tesi della ricorrente, ad evidenziare l'assoluta insostenibilità

dell'offerta quale evincibile dai giustificativi (evocazione postuma di prodotti asseritamente gratuiti, iper-valorizzazione di figure trasversali pagate per una sola prestazione, attribuzione di mansioni a personale volontario senza specificazione dell'impegno orario, soppressione di una figura professionale - la operatrice di comunicazione - economicamente non compensata, eliminazione di prestazioni precedentemente imputate alla mandante e poi riconosciute in capo solo alla mandataria, e viceversa, come se ci fosse una "libera alternanza" al riguardo, etc.).

In tesi attorea infatti la SA deve svolgere opportuni approfondimenti istruttori, tanto nel caso in cui una prestazione venga asseritamente offerta a titolo gratuito, quanto nell'ipotesi di un dichiarato impiego trasversale (o, come nel caso di cui trattasi, ultra-trasversale) di personale, il quale sarebbe, adibito a diverse mansioni, sia per attività che l'aggiudicataria svolge al di fuori del rapporto con la SA, sia per attività inerenti allo stesso appalto.

Inoltre il primo giudice avrebbe omesso di considerare che non è neanche consentito impiegare personale senza prevedere costi per le sostituzioni, come, invece, pretenderebbe di fare l'ATI CVPD.

Inoltre non sarebbe possibile modificare voci di costo per importi così significativi, ovvero indicare costi (è il caso della reperibilità notturna) che non hanno alcun appiglio e/o relazione con le prestazioni offerte e/o il personale che dovrebbe svolgerle, al solo scopo di far apparire i conti in ordine.

Pertanto, avuto riguardo alle doglianze articolate, il richiamo alla discrezionalità tecnica operata dal primo giudice, sarebbe inconferente, posto che si era lamentata la diffusa e persistente carenza di intere voci nella offerta (tecnica ed) economica dell'aggiudicataria ATI CVPD.

33.1. In particolare, in tesi attorea:

(i) alcuna spesa è stata prevista per l'hosting del sito internet (assente nell'offerta tecnica);

(ii) alcuna spesa è stata prevista per il prodotto di chat (assente nell'offerta tecnica);

(iii) alcuna spesa è stata prevista per l'intero servizio di cui all'art. 3.1.B del Bando;

(iv) alcuna spesa è stata prevista per le sostituzioni della Referente del Servizio che, benché onerata del compito di essere sempre presente e reperibile in quanto trattasi della figura di coordinamento tra il gestore affidatario e il DPO, è stata valutata a tempo parziale per sole 189,33 giornate l'anno in relazione al servizio che si impegna a rendere quale referente;

(v) alcuna spesa è stata seriamente prevista per la voce di cui all'art. 3.1.D.a del Bando (*"Qualità della gestione del sito web dedicato e di tutti i canali social"*), alla quale risulta ricondotta l'irrisoria cifra di € 3.474,94 per il costo biennale di una figura (dott.ssa Camilla Follino), impiegata per sole 197,44 ore nell'arco del biennio, mentre, per la voce di cui all'art. 3.1.D.b, il numero delle operatrici di comunicazione rispetto a quanto era stato previsto nell'offerta tecnica avversaria era stato diminuito da 4 a 3 solo per far quadrare i conti;

(vi) alcuna spesa è stata prevista per quasi tutte le 12 (v. pag. 16 di doc. 25) risorse qualificate aggiuntive a supporto del servizio di cui all'art. 3.1.A del Bando (distinte dalle risorse volontarie aggiuntive a supporto dello stesso servizio);

(vii) alcuna spesa è stata prevista per il personale (M. Zanni, F. Vendramin e O. Lambri) che compone la "cabina di regia", ad esclusione della Referente del Servizio (già valutata economicamente come tale, sebbene *part time*), dell'esperta *senior* per la consulenza legale e dell'esperta *senior* per il supporto psicologico, ognuna delle quali economicamente quotate per sole 72 ore nell'arco di 24 mesi e dunque per poche migliaia di euro ciascuna (rispettivamente: 3.600,00 € e 1.584,00 €).

Inoltre, in tesi attorea, le voci dei giustificativi differiscono diffusamente da quelle dell'offerta originaria dell'ATI CVPD.

Non sarebbe infatti ammissibile il ricorso immotivato a soggetti non retribuiti, il cui apporto andrebbe sempre stimato quanto meno *pro quota*, anche ove già in forza alla stessa impresa.

Del tutto immotivato e non seguito da adeguato approfondimento istruttorio sarebbe poi il vaglio delle giustificazioni rese dall'ATI CVPD con riferimento ai servizi cui all'art. 3.1.B del Bando (ossia i "*Servizi di monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche gestione delle schede di rilevazione*") asseritamente svolti a titolo gratuito.

Peraltro, in tesi, la circostanza per cui il costo previsto per la risorsa indicata quale Referente (trasversale) del Servizio sia stato tarato su un impegno pari a soli 189,33 giorni annui, senza tenere conto delle sostituzioni, integrerebbe ulteriori vizi autonomi, non rilevati dal primo giudice.

Lo stesso varrebbe per la "*Coordinatrice attività di ristrutturazione e ottimizzazione*" e operatrice per la parte del servizio di cui alla voce 3.1.D.a del Bando (Camilla Follino), la quale era stata valutata quale "*risorsa già in organico, imputata in quota parte*", senza specificazioni (e verifiche) di sorta.

In tesi di ADD, inoltre, solo per far sì che, alla mandante Rel. Pos. fosse attribuito esattamente il 5,80% dell'offerta, nei giustificativi era stata accollata in capo alla stessa la (sola) reperibilità di non meglio quantificate figure (mai menzionate altrove), oltre a spese non meglio definite per "oneri della sicurezza".

Per la voce di cui all'art. 3.1.D.a del Bando ("*Qualità della gestione del sito web dedicato e di tutti i canali social*"), l'ATI CVPD non aveva previsto alcuna somma oggettivamente seria, avendo stanziato solo € 3.474,94 per il costo biennale di una figura (che dovrebbe essere Camilla Follino), impiegata per appena 197,44 ore nell'arco del biennio (v. pag. 10 di doc. 25). Nulla, invece, era previsto o approntato per la maggior parte delle 12 "risorse qualificate aggiuntive".

34. Anche tale motivo è destituito di fondamento.

34.1. Va in primo luogo precisato che l'omessa pronuncia, da parte del giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il T.a.r. ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821). Pertanto, non si ha omissione di pronuncia ma, al più, un rigetto implicito quando nel provvedimento viene accolta una tesi decisoria incompatibile con la domanda (o con l'eccezione) non oggetto di espressa pronuncia (tra le tante, Cass. civ., sez. lavoro, ord., 31 gennaio 2025, n. 2387, Cass. civ., sez. V, ord., 16 luglio 2020, n. 15193).

34.2. Va in ogni caso rimarcato che, secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato, nel processo amministrativo l'art. 101 c.p.a. deve essere coordinato con il principio dell'effetto devolutivo dell'appello, in forza del quale il giudice di secondo grado è investito della piena cognizione del rapporto controverso e può integrare o correggere la motivazione della sentenza impugnata, senza che eventuali carenze argomentative di quest'ultima assumano rilievo invalidante. È stato infatti affermato che, una volta devoluta la questione al giudice d'appello, questi è chiamato a riesaminare integralmente il *thema decidendum*, superando eventuali insufficienze motivazionali della decisione appellata (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2025, n. 3191; 13 settembre 2024, n. 7570; 26 aprile 2021, n. 3308).

34.3. Ciò posto, si condivide in primo luogo l'impostazione del primo giudice che ha richiamato la costante giurisprudenza in materia relativa ai limiti del sindacato del giudice amministrativo relativamente ai giudizi espressi dalla SA nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta.

34.4. In particolare, secondo consolidata giurisprudenza, da ritenersi applicabile anche nel vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, il procedimento di verifica dell'anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (tra le tante, Cons. di Stato, sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n. 726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978).

34.4.1. L'esito della gara può infatti essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico.

34.4.2. La stazione appaltante non è poi tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da renderla non remunerativa e inadatta ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6430).

34.5. In tale contesto si inserisce la giurisprudenza più recente della sezione, secondo la quale:

- *“va fatta applicazione della giurisprudenza sul riparto degli oneri di allegazione e di prova in tema di anomalia dell'offerta: come è noto, il giudizio della stazione appaltante è connotato da ampio margine di apprezzamento discrezionale ed è sindacabile solo in caso di manifesta erroneità o macroscopica irragionevolezza; l'obbligo di motivazione da parte della stazione appaltante sussiste solo in caso di giudizio negativo, non richiedendosi motivazione analitica in caso di giudizio positivo; in tale eventualità, quando cioè la stazione appaltante abbia concluso favorevolmente il sub-procedimento di anomalia dell'offerta della controinteressata, spetta al concorrente che contesta l'aggiudicazione e il giudizio di anomalia positivo dedurre le cause specifiche dell'insostenibilità ed offrire gli elementi a sostegno di tali deduzioni, dai quali il giudice amministrativo possa evincere che la valutazione tecnico discrezionale dell'amministrazione sia stata, come detto, manifestamente irragionevole o travisata (Cons. Stato, V, 15 settembre 2023, n. 8356, nonché già Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178 e id., 27 dicembre 2017, n. 7251); non può infatti la parte ricorrente limitarsi - come pretende di fare la società appellante - ad imputare genericamente all'aggiudicataria di aver omesso giustificazioni non richieste né reputate necessarie dalla stazione appaltante” (ex multis Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025, n. 4784 con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 21 ottobre 2024, n. 8436);*

- *in ogni caso “in base ai consolidati principi della giurisprudenza, se in sede giurisdizionale il ricorrente deduce l'inattendibilità dell'offerta per aspetti non specificatamente presi in considerazione dalla stazione appaltante, legittimamente l'aggiudicataria può difendersi in giudizio provvedendo a giustificare tali voci in sede processuale (ex multis Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2024, n. 5626, con richiamo a Cons. Stato, Sez. III, 14 novembre 2018, n. 6430; Cons. Stato, sez. III, 15 febbraio 2021 n. 1361).*

- *“quando la stazione appaltante abbia espresso una valutazione di non anomalia dell'offerta e questa sia stata impugnata dall'operatore economico non aggiudicatario, spetta al ricorrente dimostrare la manifesta erroneità o contraddittorietà della valutazione dell'amministrazione, essendo perciò gravato dell'onere della prova relativa” (Cons. Stato, sez. V, 3 giugno 2025, n. 4784 con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 4 novembre 2022, n. 9691)”; in particolare l'onere di dimostrare in concreto la sostenibilità economica complessiva della proposta contrattuale,*

avendo riguardo alla consolidata giurisprudenza secondo la quale, al di fuori dei casi in cui il margine positivo risulti essere nullo, non è lecito stabilire un determinato livello di profitto al di sotto del quale un'offerta debba necessariamente considerarsi incongrua, dovendo essere presa in considerazione la serietà dell'offerta contrattuale, poiché anche un margine di profitto apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2025, n. 6710 e 16 settembre 2024, n. 7603);

- *“in sede giurisdizionale amministrativa è onere di chi contesti il giudizio dell'amministrazione fornire ai sensi dell'art. 64, comma 1, cod. proc. amm. gli elementi di prova a fondamento delle censure con cui se ne deduce l'erroneità (in questo senso, tra le altre: Cons. Stato, V, 27 settembre 2017, n. 4527, 12 settembre 2019, n. 6161 e, da ultimo, 8 aprile 2021, n. 2843)”* (Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2021, n. 3167).

34.6. Questa Sezione inoltre da tempo esprime un orientamento del tutto consolidato nel senso di ritenere che la valutazione di anomalia dell'offerta costituisce espressione della discrezionalità tecnica, di cui l'amministrazione è titolare per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2021, n. 4620; 1° giugno 2021, n. 4209); detta valutazione è di norma sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti; in particolare dinanzi a una valutazione tecnica complessa il giudice può ripercorrere il ragionamento seguito dall'amministrazione al fine di verificare in modo puntuale, anche in riferimento alla regola tecnica adottata, la ragionevolezza, la logicità, la coerenza dell'*iter* logico seguito dall'autorità, senza però potervi sostituire un sistema valutativo differente da lui stesso individuato (Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2022, n. 6696).

34.7. Ciò posto, le censure non colgono nel segno in quanto volte a stigmatizzare singole inesattezze, alla ricerca di una caccia all'errore, senza allegare e comprovare, con rigorosi calcoli, l'inattendibilità complessiva dell'offerta, in quanto in grado di erodere l'intero utile.

34.8. In ogni caso, come ritenuto anche di recente da questa sezione, in sede di verifica dell'anomalia, è consentita all'operatore economico la rimodulazione interna delle voci di costo della manodopera purché non siano modificati l'importo complessivo dell'offerta economica e l'impianto sostanziale della stessa, dovendosi distinguere tra contenuto negoziale dell'offerta (immodificabile) e struttura giustificativa dei costi (modificabile entro limiti fisiologici). L'immodificabilità dell'offerta economica attiene, infatti, al complessivo corrispettivo richiesto ed eventualmente a quelle specifiche voci che la *lex specialis* impone di precisare, mentre le altre voci di costo sono elementi che restano nella piena disponibilità dell'offerente e che possono essere modificati sia in sede di chiarimenti e giustificazioni, sia nel corso dell'esecuzione del rapporto, rientrando tale potere nella libertà negoziale ed imprenditoriale (Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2026, n. 4666; in senso conforme Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2026, n. 106; sez. III, 10 dicembre 2025, n. 9696; 21 novembre 2025, n. 9120; sez. V, 29 luglio 2025, n. 6710; C.g.a., sez. giur., 6 agosto 2024, n. 621; Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1624).

34.9. Alla stregua degli evidenziati rilievi, non appare pertanto ravvisabile l'irrazionalità del

giudizio valutativo al riguardo formulato dalla stazione appaltante, da relazionarsi ai giustificativi resi nell'ambito del subprocedimento di anomalia dell'offerta, anche in ragione del rilievo che, come evidenziato dall'Avvocatura erariale, viene in evidenza un servizio di pubblica utilità, di natura intellettuale, cui non risulta applicabile la disciplina codicistica per le parti che riguardano la previsione della clausola sociale ed i costi della manodopera (artt. 57, 110, comma 1 e 108, comma 9).

Pertanto, la verifica di anomalia correttamente si è concentrata, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, sulla valutazione della congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta nel suo complesso, tenendo conto di tutti gli elementi che la compongono, inclusa l'organizzazione del lavoro e l'impiego del personale.

Pertanto, posto che il CVPD è una Organizzazione di Volontariato e che Rel. Azioni Positive è una Società Cooperativa Sociale ONLUS – nata nel 2017 sulla base dell'esperienza maturata in circa 27 anni di attività all'interno di CVPD, condividendone e facendone propri gli scopi e la *mission* anche con l'utilizzo di risorse umane in comune, per rispondere a nuove e diverse esigenze di iniziative, attività e servizi da rendere al territorio, nell'ambito della prevenzione e del contrasto al fenomeno della violenza maschile sulle donne – la SA, attraverso le richieste di chiarimenti e l'analisi dei giustificativi, ha potuto verificare nella sostanza l'impegno di ciascun componente dell'ATI aggiudicataria e la coerenza complessiva dell'offerta rispetto alla tabella n. 1 del Bando-Disciplinare ed al Capitolato speciale d'appalto, ove è stata sempre ribadita la natura intellettuale del servizio a gestione integrata.

La SA ha dunque correttamente istruito la valutazione di non anomalia dell'offerta, come dimostrato dalle due richieste di chiarimenti formulate all'ATI CVPD (cfr. docc. 27 e 35 DPO).

Il Rup ha poi redatto la Relazione Conclusiva, prot. DPO n. 3058 del 30 aprile 2025, all'esito di una compiuta disamina di tutte le spiegazioni e della documentazione prodotta, comprensive delle quotazioni dei servizi offerti, compresi quelli tecnologici, nonché dei costi del personale, ritenendole esaustive ai fini della congruità e sostenibilità dell'offerta nel suo complesso, rispondente alla realtà di mercato avuto riguardo alla natura dei soggetti partecipanti alla gara, costituiti per lo più da enti del terzo settore, nonché alla tipologia *open source* dei prodotti relativi alle infrastrutture tecnologiche adottati per lo svolgimento delle attività.

34.10. In ogni caso, con riferimento alle singole contestazioni, volte come detto alla caccia all'errore, senza alcuna dimostrazione, calcoli alla mano, dell'inattendibilità dell'offerta nel suo complesso, si evidenzia *ad abundantiam* che:

- destituite di fondamento sono le contestazioni sulle mancate quotazioni dei singoli elementi riguardanti l'infrastruttura tecnologica, in quanto la stessa risulta quotata nel suo complesso e concerne prodotti "*open source*" aventi valori di mercato diversi rispetto a quelli configurati "su misura" da ADD; in particolare, con riguardo all'*hosting*, i relativi costi sono stati previsti nell'offerta economica dell'ATI CVPD all'interno della componente del servizio D.B e, in particolare, come risulta dai giustificativi, nella voce "ALTRO" – "Ristrutturazione App" (cfr. doc. 22 CVPD, tabella pagina 4 e doc. 38 CVPD); mentre, rispetto alla chat, considerata la natura *Open source* che caratterizza il prodotto individuato dall'ATI CVPD, non essendo

previsti costi di licenza, non sussistono costi di utilizzo;

- l'ATI CVPD ha fornito ampie giustificazioni su come intende organizzare il servizio, sfruttando sinergie, efficienze organizzative e l'apporto qualificato del proprio personale, anche attraverso l'impiego trasversale di figure manageriali per più componenti del servizio;

- quanto alla presunta mancata previsione della spesa afferente ai *“Servizi di monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche gestione delle schede di rilevazione”* di cui all'art. 3.1.B del Bando l'ATI CVPD non ha dichiarato che tali servizi sarebbero stati assolti gratuitamente, né svolti tutti e interamente dalla Referente del Servizio, ma che *“Il costo del Servizio risulta zero in quanto le attività afferenti allo stesso sono svolte dalla Referente del Servizio, i cui costi sono già ricompresi alla voce E. Servizi di Management; supporto è altresì fornito dai profili professionali aggiuntivi a titolo volontario di cui al punto B2 della Relazione tecnica dei servizi offerti”*;

- quanto al servizio indicato al punto 3.1.D del Bando, con riguardo alla voce *“Qualità della gestione del sito web dedicato e di tutti i canali social”* (punto 3.1.D.a), l'ATI CVPD, oltre ad aver previsto le relative spese, ha indicato costi e ore di lavoro in misura da ritenersi congrua rispetto a quanto prescritto nel Capitolato e rispetto alla tipologia di servizio, inerente alla gestione, pianificazione e progettazione del sito e dei canali *social* (doc. 20 CVPD e tabelle di cui al doc. 22 CVPD). Inoltre, come condivisibilmente evidenziato dall'ATI CVPD, tale attività si svolge in stretta connessione con la voce di cui all'art. 3.1.D.b, come si desume chiaramente dal Capitolato, che reca un'unica descrizione in riferimento al servizio di cui al punto n. 3.1.D;

- come innanzi precisato in punto di asserite modifiche dell'offerta tecnica, non ravvisabile è la dedotta diminuzione, in sede di giustificativi, delle operatrici di comunicazione, posto che una operatrice è stata sostituita dalla Dott.ssa Camilla Follino, risorsa già prevista nel gruppo di lavoro a pag. 16 della Relazione tecnica. Di tale sostituzione si è dato atto nei giustificativi del 4.04.2025, da cui emerge chiaramente come le risorse destinate alla comunicazione siano comunque 4: le 3 operatrici per la voce 3.1.D.b e 1 operatrice (Dott.ssa Camilla Follino) all'interno dell'attività 3.1.D.a. (v. tabella pag. 3 doc. 20 CVPD);

- quanto alle censure circa i costi del personale, nella propria offerta l'ATI CVPD ha indicato tanto quelli afferenti alle risorse aggiuntive (per tutte e 12 le risorse volontarie aggiuntive, indicate a pag. 17 dell'offerta tecnica), quanto quelli relativi ai componenti della *“cabina di regia”* (sub doc. 20 e 22 CVPD, riferiti ai giustificativi); gli unici costi dei componenti della *“cabina di regia”* non espressamente previsti sono quelli relativi alle prestazioni della Dott.ssa Zanni, indicata come risorsa volontaria. Sono inoltre descritti anche quelli previsti per le figure consulenziali (quotati all'interno della componente di servizio A, come si evince a pag. 2 dei giustificativi prodotti sub doc. 22 CVPD), nonché quelli per la sostituzione dell'operatrice di comunicazione (con la Dott.ssa Follino). Inoltre, al contrario di quanto sotteso alle censure articolate da ADD, i documenti di gara non prevedono alcun requisito specifico circa il numero di ore o di turni di presenza richiesti per la responsabile del Servizio, come invece viene prescritto per altre tipologie di servizi;

- quanto al costo delle sostituzioni per la referente del Servizio, nella Relazione tecnica è stato dato conto delle sostituzioni, rispetto alle quali si è previsto che *“per quanto riguarda le sostituzioni della Responsabile del Servizio in caso di assenze, programmate e non, per tutti quei casi in cui non sia possibile riprogrammare o ri-calendarizzare un’attività che la vedeva coinvolta, le sue funzioni verranno assolte dalla Legale Rappresentante della Mandataria, Mariangela Zanni, risorsa aggiuntiva volontaria (v. punto A.6) che nel Gruppo di lavoro funge anche da Referente dei Servizi di Monitoraggio, Mappatura e Comunicazione e che vanta un’analoga esperienza decennale nell’area tematica della violenza di genere e stalking”*;

- l'ATI CVPD ha indicato i costi per la reperibilità notturna all'interno della prima tabella a pag. 3 dei giustificativi del 04.04.2025 (doc. 20 CVPD). La reperibilità notturna *de qua*, peraltro non riguarda l'attività di centralino svolta dalle operatrici nelle fasce orarie notturne, ma la reperibilità telefonica notturna garantita a beneficio delle operatrici addette all'assistenza durante i turni notturni. Infatti, a pag. 14 dell'offerta tecnica dell'ATI CVPD è specificato che: *“Per tutte le situazioni di urgenza/emergenza, alle operatrici del Servizio è comunque garantita una reperibilità telefonica nei turni notturni, festivi e prefestivi”*.

35. Con il terzo motivo dell'appello incidentale, ADD, ai sensi e per gli effetti dell'art. 101, comma 2, c.p.a., ha riproposto le censure assorbite dal giudice di *prime cure* contenute nel quinto e nel sesto motivo del ricorso di primo grado.

35.1. Segnatamente, con il quinto motivo aveva criticato la valutazione effettuata dalla commissione giudicatrice relativamente all'offerta tecnica dell'ATI aggiudicataria rispetto alla sua, in tesi migliore in relazione a tutti i criteri e subcriteri.

35.2. In particolare ADD ritiene erronea l'attribuzione del punteggio con riferimento ai servizi di cui alla lett. A evidenziando che:

- rispetto al primo sotto-criterio (*“Articolazione ed adeguatezza del Piano di esecuzione ...”*) per max 12 punti l'offerta dell'ATI CVPD aveva illogicamente ottenuto il coefficiente più alto, pari a 0,87, mentre quello ottenuto da ADD era stato di 0,83, sebbene la seconda contenesse soluzioni dettagliate in relazione alla situazione personale della chiamante e riferimenti puntuali sul coinvolgimento delle forze dell'ordine e sul contatto con le strutture ospedaliere, mentre la prima in tesi era deficitaria e contraddittoria, per cui in tesi doveva ritenersi insufficiente o al massimo sufficiente, potendo al più conseguire il punteggio di 8,64 in luogo di quello di 12, mentre ADD, a seguito della riparametrazione avrebbe conseguito quello di 12;

- rispetto al terzo sotto-criterio, relativo alla *“Qualifica ed esperienza del gruppo di lavoro dedicato al servizio di pronta assistenza”* (max 7 punti), l'offerta dell'ATI CVPD, invece di essere esclusa, si era vista illogicamente attribuire un coefficiente di 0,90/1,00, mentre all'offerta di ADD era stato attribuito soltanto un decimale in più da un Commissario e lo stesso punteggio dell'ATI CVPD dai due Commissari restanti, nonostante la rilevante esperienza documentata delle sue operatrici; in tesi una valutazione logica dell'offerta dell'ATI CVPD non avrebbe potuto superare la soglia dell'insufficienza (coefficiente 0,5), dando 3,75 punti (invece di 6,75 punti) all'ATI CVPD, a fronte della conferma di 7 punti per ADD;

- rispetto al quarto sotto-criterio, relativo alla previsione di misure di assistenza in favore di vittime disabili di violenza (max 3 punti), nonostante l'ATI CVPD non avesse previsto gli strumenti minimi (prodotto di chat) previsti dalla legge di gara per consentire ai disabili di accedere al servizio, si era vista attribuire il coefficiente massimo che le aveva fruttato 3 punti; l'offerta di ADD per contro era fondata su dati empirici e conteneva delle proposte concrete e un piano d'azione dettagliato, oltre a prevedere un valido prodotto di chat già rodato. Al massimo, si sarebbe potuto dare all'ATI CVPD un coefficiente 0,60 (sufficiente) per un punteggio pari a 2,25 punti (in vece di 3 punti), fermi i 3 punti dati alla ADD;

- con riferimento al quinto sotto-criterio relativo alle *“Risorse qualificate aggiuntive”* (max 3 punti), il personale dell'ATI CVPD non era “qualificato”, posto che, se si esclude Camilla Follino, che aveva un'esperienza (anche) quale operatrice antiviolenza, tutte le altre persone indicate da detta ATI non vantano competenze qualificate nel contrasto alla violenza di genere; alcune vantano solo esperienze di tirocinio o volontariato. Il coefficiente più appropriato era 0,5, conducente a 1,73 punti per l'ATI CVPD (in luogo di 2,88 punti), con la conferma di 3 punti per ADD;

- quanto al settimo sotto-criterio (*“Previsione nel gruppo di lavoro di una o più figure in grado di garantire il servizio in una lingua ulteriore rispetto a quelle indicate all'art. 9 del Capitolato d'appalto”*), per un max di 2 punti, l'ATI CVPD aveva ottenuto il coefficiente più alto (0,90), mentre ADD quello di 0,83. L'offerta tecnica dell'ATI CVPD, però, era indeterminata e contraddittoria perché se da un lato assumeva di poter fornire il servizio nelle lingue obbligatorie diverse dall'italiano 24 ore su 24, dall'altro, smentiva poi tale dato per due volte. Quanto offerto dall'ATI, in tesi corrisponderebbe al “minimo sindacale”, per cui non sarebbe potuta andare oltre la sufficienza del coefficiente (0,60 invece di 0,90), per un punteggio di 1,44 punti (in luogo di punti 2), mentre ad ADD sarebbero spettati 2 punti, giusta riparametrizzazione.

35.3. ADD ritiene del pari erronea l'attribuzione dei punteggi in relazione ai servizi di cui alla lett. B), evidenziando:

- quanto al primo sotto-criterio (*“Strategia e modalità di gestione di servizi di monitoraggio e reporting”*), per max 6 punti, l'offerta di ADD (simile per dettaglio e raffinatezza a quella di BeFree, premiata con 0,93) aveva ottenuto un coefficiente di 0,77, mentre l'offerta avversaria uno pari a 0,8, nonostante mancasse della definizione di una qualche strategia e dell'articolazione delle modalità per eseguirla. In ogni caso, ad ADD avrebbe dovuto attribuirsi un coefficiente di 0,8, corrispondente a punti 5,14 (invece di 4,93 punti); mentre l'offerta dell'ATI CVPD era quanto meno insufficiente, con un coefficiente di 0,5 e punti 3,21 (invece di 5,14 punti);

- relativamente al secondo sotto-criterio (*“Risorse dedicate e profili professionali aggiuntivi”*), per max 2 punti: la Referente responsabile dell'intero servizio non vantava particolari competenze in materia di dati/statistiche/reporting et similia. L'offerta dell'ADD, invece, prevedeva l'inserimento di una risorsa specializzata (una Docente universitaria), a cui sarebbe stato affiancato un intero Centro Studi (il “Centro Studi Differenza Donna”) che vantava la presenza di ulteriori risorse accademiche. Nonostante questa rilevante differenza, l'offerta di

ADD era stata ritenuta superiore solo di 4 centesimi (0,77, a fronte del coefficiente di 0,73 attribuito all'ATI CVPD, che le ha permesso di totalizzare 1,57 punti). Per tale voce, in tesi, l'ATI CVPD avrebbe potuto raggiungere al massimo la sufficienza, con un punteggio pari a 1,28 punti, a fronte di un coefficiente attribuibile ad ADD pari almeno a 0,8, corrispondente a 1,71 punti;

35.4. Relativamente ai servizi di cui alla lettera C del pari, in tesi di ADD, sarebbe l'attribuzione dei punteggi, in quanto:

- per quanto specificatamente riguarda il sotto-criterio *“gestione ed implementazione della infrastruttura tecnologica e dei canali di comunicazione ed aggiornamento della mappatura 1522”*, invece, il coefficiente dato all'ATI CVPD era stato addirittura pari a 0,9, equivalente ad “ottimo” e foriero del massimo previsto (5 punti), laddove l'offerta di ADD, valutata posteriormente, era risultata solo discreta. In tesi attorea l'incompleto progetto dell'ATI CVPD avrebbe dovuto e potuto essere valutato, al massimo, come gravemente insufficiente (coefficiente 0,3), guadagnando 1,8 punti; la ADD, posto precauzionalmente un coefficiente di 0,8 (uguale a quello riconosciuto all'ATI BeFree), avrebbe, invece, dovuto ottenere almeno 4,80 punti;

- lo stesso, in tesi, dovrebbe dirsi per gli altri sotto-criteri della Lett. C, per i quali l'ATI CVPD avrebbe dovuto prendere un punteggio rispettivamente pari a 1,33 punti, per il secondo sotto-criterio, e a 1,08 punti per il terzo sotto-criterio, a fronte della precauzionale conferma del punteggio attribuito ad ADD (ancorché rispetto al secondo sotto-criterio l'offerta di ADD sia comparabile, se non migliore, rispetto a quella dell'ATI BeFree).

35.5. Del pari in tesi erronea sarebbe poi la valutazione effettuata con riferimento ai servizi di cui alla lett. D) in quanto:

- rispetto al sotto-criterio *“Qualità del Piano di Comunicazione, comprensivo anche dei canali social”* (max 8 punti), pur a fronte di una proposta del tutto generica quanto alla strategia social, l'ATI CDPV aveva ottenuto un coefficiente di 0,87, mentre ADD - che aveva fornito soluzioni dettagliate e specifiche - solo 0,83. In realtà, anche per questo sotto-criterio l'offerta dell'ATI CVPD al massimo avrebbe potuto considerarsi discreta (0,7), con l'attribuzione di un punteggio pari a 6,72 punti; con un punteggio per la ADD pari a 8 punti;

- rispetto alla pianificazione strategica dei canali di comunicazione idonei alla ricezione delle segnalazioni (max 4 punti), pur a fronte del rinvio operato nell'offerta tecnica al piano di comunicazione, in questo non si trovava traccia di alcuna pianificazione essendovi solo un piano trimestrale relativo ai contenuti da inserire sui social (post su instagram, facebook, etc.).

Pur conferendole un coefficiente magnanimo di 0,4, l'ATI CVPD avrebbe potuto ottenere al massimo 2,00 punti (in luogo di 4), a fronte dei 3,35 punti di ADD;

- rispetto al terzo sotto-criterio (*Qualità del progetto volto alla ristrutturazione ed ottimizzazione del sito web 1522 per i motori di ricerca e dei canali social*), per max 7 punti, posta l'irrealizzabilità di alcune sue proposte (ad esempio quella di *“attuare una ristrutturazione del*

sito web per renderlo più fruibile e dinamico, anche a donne straniere e con disabilità di vario tipo" in assenza di una chat) o della presenza di soluzioni già esistenti, erronea sarebbe l'attribuzione del punteggio massimo all'ATI CVPD, a fronte di servizi che, quand'anche realizzabili, non potevano che essere tutt'al più valutati con la sufficienza e, quindi, con un punteggio pari a 5,04 punti.

35.6. Infine erronea sarebbe anche l'attribuzione dei punteggi relativamente ai servizi di *management* cui alla lett. E) essendosi l'ATI CVPD limitata a stilare un elenco delle persone coinvolte nella c.d. "cabina di regia", salvo poi descrivere in modo del tutto generico e insufficiente solo il "Controllo di Qualità del Servizio", limitandosi per il resto ad asserire che *"la composizione e le modalità di lavoro della Cabina di Regia garantiscono che il coordinamento e l'integrazione dei servizi erogati e dei vari soggetti coinvolti nell'RTI"*; sebbene tale sotto-criterio avesse ad oggetto proprio la *"proposta progettuale per la gestione del coordinamento e controllo dei servizi, nonché dei rapporti con il DPO"*, gli era stato illogicamente attribuito il punteggio più alto.

Vista la conclamata assenza di una proposta progettuale, il punteggio dell'ATI CVPD, anche in questo caso, avrebbe dovuto essere pari a 0 (zero) punti o, comunque, al massimo un coefficiente pari a 0,5, con l'attribuzione di 1,80 punti; mentre la ADD, per la riparametrazione, avrebbe dovuto ottenere 2,88 punti.

35.7 Conclusivamente, in tesi di ADD, gli esiti criticati sarebbero frutto di manifesta e grave illogicità e di travisamento. Le risultanze della valutazione comparativa dell'offerta tecnica, pur in tesi nel rispetto della discrezionalità tecnica della commissione giudicatrice, avrebbero dovuto essere, le seguenti: Punteggio tecnico: ADD: 77,12 punti ATI CVPD: 52,08 punti.

Pertanto ADD chiede di annullare l'aggiudicazione sotto questo subordinato profilo, anche previa verifica.

36. Il motivo è inammissibile sotto un duplice profilo.

36.1. Va in primo luogo rimarcato come ADD – come evidenziato nella memoria ex art. 73 comma 1 c.p.a, dell'ATI CVPD - si sia limitata al riguardo a riproporre il quinto motivo del ricorso di *prime cure*, apparentemente assorbito dal primo giudice, senza muovere alcuna critica alla sentenza - sia pure riferita alla disamina del secondo motivo di ricorso riferito ad asserite mancanze nell'offerta tecnica di elementi essenziali - che aveva respinto parte delle suddette censure relative ad aspetti dell'offerta tecnica criticati anche con il quinto motivo qui in discussione (con esclusione di quelle riferite all'*hosting* e alla chat), ritenendo che le stesse afferissero alla valutazione delle offerte tecniche, rimessa alla valutazione discrezionale della commissione giudicatrice, richiamando la costante giurisprudenza in materia (*"I punteggi tecnici attribuiti riflettono tale valutazione, che è espressione di discrezionalità tecnica sindacabile solo per manifesta illogicità o travisamento dei fatti [...] qui insussistenti"*).

36.1.1. Di qui un primo profilo di inammissibilità della censura, posto che il motivo era stato solo apparentemente assorbito dal primo giudice, non avendo ADD criticato l'*iter* motivazionale al riguardo seguito dal primo giudice, idoneo a fondare il rigetto del motivo.

Infatti, per costante giurisprudenza, l'art. 101, comma 1, c.p.a. impone che i motivi d'appello siano specificamente indirizzati a confutare le ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata. Non è ammissibile una mera riproposizione dei motivi di ricorso respinti dal giudice di primo grado, ma è necessaria una critica puntuale alla motivazione della sentenza appellata, pena l'inammissibilità dell'appello o del motivo (ex multis Cons. Stato, sez. II, 23 luglio 2025, n. 6527; 23 luglio 2025, n. 5455; sez. IV, 24 settembre 2024, n. 7756; sez. III, 1 marzo 2024, n. 2035).

Il fatto che l'appello sia un mezzo di gravame ad effetto devolutivo non esclude l'obbligo dell'appellante di indicare nell'atto le specifiche critiche rivolte alla sentenza impugnata e, inoltre, i motivi per i quali le conclusioni del primo giudice non sono condivisibili, non potendo il ricorso in appello limitarsi ad una generica riproposizione degli argomenti dedotti in primo grado (Cons. Stato, sez. VII, 20 giugno 2025, n. 5392).

36.2. In ogni caso il motivo, così come formulato, in quanto volto a stimolare un sindacato sostitutivo di questo giudice sull'intera offerta tecnica – come palesato anche dalla richiesta di verifica - con riformulazione di tutti i punteggi attribuiti, senza l'evidenziazione del superamento della prova di resistenza in relazione a ciascun criterio e subcriterio – essendo stata la relativa prova formulata con riguardo all'intera sostituzione dei punteggi invocata da parte appellante - è inammissibile.

Secondo quanto evidenziato anche di recente da questa sezione (ex multis Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2025, n. 87869) con richiamo alla costante giurisprudenza in materia *“la valutazione delle offerte tecniche, effettuata dalla commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione insindacabile salvo che essa sia affetta da manifesta illogicità, non potendo il giudice sostituire la propria soggettiva valutazione a quella della stazione appaltante (ex multis Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2024, n. 3857; 24 agosto 2023, n. 7931).*

Pertanto le censure che attengono al merito di tale valutazione (seppure opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice ad esercitare un sindacato sostitutivo, fuori dai casi tassativi ex art.134 d.lgs. n.104 del 2010, con salvezza per l'ipotesi limite della scelta tecnica abnorme (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2019, n.173; 8 aprile 2014, n. 1668). Pertanto, per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice, non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico posto in essere (Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2019, n.6058; sez. V, 8 gennaio 2019, n. 173 cit.; sez. III, 21 novembre 2018, n. 6572)”.

36.3. Nell'ipotesi di specie non appaiono riscontrabili le evidenziate manifeste illogicità, essendosi al cospetto di una mera opinabilità di giudizio, non potendosi indubbiamente l'offerta tecnica di ADD considerare migliore solo in quanto la stessa – come sembra essere sotteso alle critiche formulate – sia gestore uscente, essendo anche l'ATI CVPD, come precisato nella disamina del primo motivo dell'appello incidentale, in possesso di adeguata esperienza nel contrasto alla violenza di genere ed avendo indicato nella sua offerta tecnica il ricorso a figure in possesso di adeguata esperienza e di titoli di studio in grado di evidenziarne

l'elevata professionalità.

36.4. Al più, considerando che la progettazione della chat e dell'hosting non erano da considerarsi, come innanzi precisato, requisiti tecnici minimi a pena di esclusione, l'assenza della stessa nella proposta tecnica dell'ATI CVPD avrebbe potuto influire in relazione al (solo) subparametro relativo ai servizi di cui alla lett. C) "*gestione ed implementazione della infrastruttura tecnologica e dei canali di comunicazione ed aggiornamento della mappatura 1522*", in relazione al quale ADD rivendica l'attribuzione in proprio favore di 4,80 punti a fronte di 1,80 punti da assegnarsi all'ATI CVPD, con una differenza di punteggio di soli 3 punti, inidonea al superamento della prova di resistenza per cui il motivo è comunque infondato, avendo l'ATI CVPD conseguito il punteggio di 78,23, riparametrato a 80, e ADD quello di 73,33, riparametrato a 75,01. Né la dedotta carenza può essere valorizzata in relazione ad altri subcriteri, come pretenderebbe ADD.

37. Con il sesto motivo del ricorso di *prime cure*, riproposto con l'appello incidentale, formulato in via subordinata – e dunque assorbito dal primo giudice – ADD richiede l'annullamento dell'intera gara per asserita violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica e di segretezza delle offerte, per essere la valutazione della sua offerta tecnica avvenuta dopo che era avvenuta la valutazione delle offerte economiche degli altri partecipanti alla procedura, a seguito della sua riammissione alla gara disposta dal T.a.r. capitolino.

38. Anche tale motivo si appalesa infondato.

38.1. Infatti come precisato anche di recente alla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2026, n. 3557) nelle procedure di affidamento da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è ammissibile il riesame delle offerte tecniche da parte della commissione anche successivamente all'apertura delle offerte economiche, ove tale attività sia necessaria per correggere errori o illegittimità e sia compatibile con i principi di effettività della tutela, conservazione degli atti ed economicità dell'azione amministrativa.

Il principio di segretezza delle offerte economiche non ha infatti carattere assoluto e deve essere bilanciato con i principi di effettività della tutela giurisdizionale, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, potendo quindi recedere nei casi in cui il riesame delle offerte tecniche, pur a buste aperte, sia necessario per assicurare la legittimità e il corretto esito della procedura, come avvenuto nell'ipotesi di specie, a seguito della riammissione alla procedura di ADD (in senso conforme cfr. Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2026, n. 510, con richiamo a Cons. Stato, Ad. plen., 26 luglio 2012, n. 30 secondo cui anche nelle procedure che si svolgono con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è ammissibile un rinnovo degli atti, successivo all'avvenuta conoscenza delle offerte economiche, limitato alla sola valutazione dell'offerta illegittimamente pretermessa, da effettuarsi ad opera della medesima commissione preposta alla gara e a Cons. Stato, Ad. Plen., 10 gennaio 2013, n. 1, adita in sede di revocazione della precedente sentenza, che ha precisato che nemmeno la particolare caratteristica del "confronto a coppie" osta in via di principio alla possibilità che un'offerta originariamente esclusa dalla valutazione possa essere poi effettivamente confrontata con le altre, stante l'autonomia delle singole valutazioni a coppie).

39. L'appello principale va pertanto accolto mentre quello incidentale va respinto e per l'effetto, in riforma della sentenza di *prime cure*, va respinto il ricorso di primo grado.

40. L'accoglimento dell'appello principale e il rigetto di quello incidentale comporta la riforma della sentenza di *prime cure* anche relativamente al capo delle spese, con conseguente accoglimento anche dell'ultimo motivo dell'appello principale riferito al capo della sentenza di *prime cure* ha posto le spese a carico dell'odierna appellante.

40.1. Peraltro, in considerazione della complessità delle questioni sottese alla decisione, sussistono, ad avviso del collegio, i presupposti per la compensazione integrale delle spese di lite del doppio grado di giudizio fra tutte le parti.

41. Le questioni sopra vagliate esauriscono infatti la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2024, n. 05628; sez. VI, 13 settembre 2022, n. 79492; 2 settembre 2021, n. 6209; 18 luglio 2016, n. 3176).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, accoglie l'appello principale e respinge l'appello incidentale e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio fra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 26 febbraio 2026, 26 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

