

# Interpretazione dei documenti di gara: in caso di contrasto o contraddittorietà bisogna dare prevalenza al bando di gara

di Giulio Valerio Sciarra

Data di pubblicazione: 14-4-2026

*Il T.A.R. Puglia ha ribadito un principio ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa: la documentazione di gara è organizzata secondo una “gerarchia differenziata”, per cui, in caso di contrasto tra le disposizioni della lex specialis, deve attribuirsi prevalenza al bando di gara, quindi al disciplinare e, da ultimo, al capitolato. In ogni caso, l’interpretazione deve fondarsi su criteri letterali e sistematici ai sensi degli artt. 1362 e 1363 c.c., escludendosi il ricorso a un’ermeneutica di tipo integrativo delle clausole della legge di gara.*

## Guida alla lettura

Nella pronuncia in esame, il Collegio si è soffermato sull’**art. 83 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, analizzando la **funzione** e il **rapporto tra i documenti** che **governano e regolano la gara**, alla luce della loro autonomia e della peculiare funzione che ciascuno assolve nell’economia della procedura.

Il caso di specie: il TAR è stato chiamato a pronunciarsi sull’impugnativa del secondo classificato, il quale deduceva l’illegittimità dell’aggiudicazione, sostenendo che l’operatore economico vincitore avrebbe dovuto essere escluso per il mancato possesso dei requisiti professionali minimi previsti dall’art. 11 del capitolato speciale.

Il Collegio, ritenuto infondato il ricorso, ha valorizzato, sul piano interpretativo, il fatto che nessuna disposizione del bando e del disciplinare rimandasse espressamente all’art. 11 del Capitolato ai fini della valutazione dell’offerta. In particolare, è stata rilevata la mancanza di quel necessario collegamento tra i documenti di gara idoneo a rendere evidente la natura essenziale dei requisiti previsti dalla fonte subordinata, con conseguente impossibilità di configurare una causa di esclusione, anche in assenza di una espressa previsione al riguardo.

Richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2022, n. 7573), il Collegio ha quindi ribadito la sussistenza di una “**gerarchia differenziata**” tra i documenti della **lex specialis**, per effetto della quale - **in caso di antinomia, contraddittorietà o contrasto – deve attribuirsi prevalenza al bando di gara.**

In tale prospettiva, il TAR ha ricostruito la funzione dei singoli atti e in particolare:

- a. il **bando** assolvere a una **funzione “indittiva”, “ordinatoria” e “precontrattuale”**, in quanto rende nota la volontà della stazione appaltante di contrattare (indittiva), fissa le

- regole essenziali della procedura (ordinatoria) e, infine, predefinisce sul piano sostanziale l'oggetto del contratto e le relative prestazioni (precontrattuale);
- b. il **disciplinare di gara**, invece, **fissa le regole per lo svolgimento del procedimento di selezione delle offerte**, ed è, quindi, finalizzato ad indicare in dettaglio le condizioni e i requisiti di ammissione per i partecipanti alla procedura, le modalità e i termini di presentazione delle domande, nonché le modalità di svolgimento della gara;
  - c. il **capitolato speciale** definisce il **contenuto del futuro rapporto contrattuale tra aggiudicatario e stazione appaltante**.

Da tale assetto ne deriva che **le disposizioni del disciplinare e del capitolato possono integrare, ma non modificare, quelle del bando; analogamente, in caso di conflitto tra disciplinare e capitolato, prevale il primo.**

Il Collegio ha inoltre ribadito che **l'interpretazione della disciplina posta dalla *lex specialis* deve avvenire secondo i criteri propri dell'interpretazione contrattuale**, tra cui **interpretazione letterale e sistematica ex artt. 1362 e 1363 c.c.**, escludendo il ricorso a interpretazione integrative; imponendosi, piuttosto, che essa si fondi sul significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione, e che, laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, debba preferirsi, in forza del **principio di *favor participationis***, il significato più favorevole al concorrente.

Pubblicato il 08/04/2026

**N. 00552/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 01149/2025 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**Lecce - Sezione Seconda**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1149 del 2025, proposto da -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG -OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati Michele Perrone e Angelo

Michele Benedetto, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

***contro***

Provincia di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mirella Trisolini, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

***nei confronti***

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Cecinato, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

***per l'annullamento***

- della Determinazione Registro Generale n. -OMISSIS- del 2.10.2025 della Provincia di -OMISSIS-, 1° Settore – Affari Generali, comunicata con nota del 3.10.2025 (prot. -OMISSIS-), ai sensi dell'art. 90 del D.lgs.vo 36/2023, avente ad oggetto “*Procedura aperta telematica per l'affidamento del servizio di assistenza specialistica per l'integrazione scolastica di alunni con disabilità grave per le scuole secondarie di competenza provinciale e, per le disabilità sensoriali nelle scuole di ogni ordine e grado, della Provincia di -OMISSIS- per l'a.s. 2025/2026 – CIG: -OMISSIS- Aggiudicazione efficace in favore del concorrente -OMISSIS-*”;

- dei relativi verbali di gara e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

***per la conseguente declaratoria***

- di aggiudicazione della procedura di gara *de qua* in favore del R.T.I. ricorrente, con conseguente condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno da pronunciarsi nella forma della reintegrazione in forma specifica, mediante l'aggiudicazione dell'appalto e la sottoscrizione del contratto, previa sua eventuale dichiarazione di inefficacia ove già stipulato o comunque ove fosse sottoscritto nelle more del presente giudizio, con effetti *ex tunc* o, in subordine, *ex nunc* nella parte del contratto ancora da eseguire, con riserva di agire per il risarcimento per equivalente monetario ai sensi e nei termini di cui all'art. 30, comma 5, c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di -OMISSIS- e della -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2026 il dott. Paolo Fusaro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso assistito da istanza cautelare, notificato il 3.11.2025 e depositato il 4.11.2025, la -OMISSIS-, in proprio e in qualità di capogruppo mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese con la Lavoro e -OMISSIS-, nonché tale ultima Società (d'ora in avanti, per brevità, anche solo il "Raggruppamento" o la "Socioculturale"), espongono:

- che la Provincia di -OMISSIS-, con determinazione dirigenziale -OMISSIS- del 7.7.2025, ha indetto una procedura di gara per l'affidamento del servizio di assistenza specialistica per l'integrazione scolastica di alunni con disabilità grave per le scuole secondarie di competenza provinciale, nonché per le disabilità sensoriali nelle scuole di ogni ordine e grado in riferimento all'anno scolastico 2025/2026, con durata del contratto pari ad un anno scolastico (circa 8 mesi) e importo a base d'asta di € 2.937.236,00;

- che, espletata la procedura di gara, in data 25.8.2025 la Commissione giudicatrice stilava la graduatoria di merito, collocando la -OMISSIS- (anche solo "-OMISSIS-") al primo posto, con assegnazione di un punteggio pari a 94,93 punti, e il Raggruppamento, odierno ricorrente, al secondo posto, con assegnazione di 90,72 punti;

- che, con successiva determinazione n. -OMISSIS- del 2.10.2025, comunicata il 3.10.2025, la Provincia di -OMISSIS- aggiudicava dunque la gara in questione alla -OMISSIS-.

Parte ricorrente impugna in questa sede la determina di aggiudicazione n. -OMISSIS-, lamentandone l'illegittimità sulla base di due ordini di censure così compendiate: I. "*Violazione della lex specialis di gara in riferimento agli articoli 11 e 15 del capitolato speciale d'appalto. Violazione dell'autovincolo. Violazione degli articoli 95, comma 1 lettera e) e 98, comma 3, lettera b) del d.lgs.vo 36/2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione della par condicio*"; II. "*Violazione degli articoli 95, comma 1 lettera e) e 98, comma 3, lettera b) del d.lgs.vo 36/2023. Violazione del principio della fiducia*".

In virtù delle doglianze formulate, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione cautelare, la determina di aggiudicazione impugnata, con condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno in forma specifica mediante aggiudicazione dell'appalto in favore del Raggruppamento e correlata sottoscrizione del contratto, previa eventuale dichiarazione di inefficacia del contratto - *ex tunc* ovvero, in subordine, *ex nunc* nella parte ancora da eseguire - *ove medio tempore* già stipulato, con riserva di agire per il risarcimento per equivalente ai sensi dell'art. 30, comma 5, c.p.a.

2. Si sono costituiti nel presente giudizio la Provincia di -OMISSIS- e la -OMISSIS- in data 12.11.2025, resistendo al ricorso azionato da controparte.

3. All'esito dell'udienza camerale del 17.11.2025, il Tribunale ha rigettato l'istanza cautelare di parte ricorrente con ordinanza -OMISSIS- del 19.11.2025 (successivamente confermata dal Consiglio di Stato con pronuncia -OMISSIS- del 19.12.2025).

4. Depositati dai contendenti ulteriori documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., all'esito dell'udienza pubblica del 23.3.2026 la causa è stata infine trattenuta per la decisione.

5. Il ricorso è infondato e, pertanto, non può trovare accoglimento alla luce delle argomentazioni che seguono.

6. Con il primo motivo, parte ricorrente lamenta, anzitutto, che l'offerta dell'aggiudicataria doveva essere esclusa dalla gara, sia perché carente dei requisiti minimi delineati dalla *lex specialis*, sia perché avrebbe indotto in errore la Commissione viziandone il giudizio finale, manifestando altresì un evidente difetto di istruttoria da parte dell'Amministrazione.

Più precisamente, secondo la ricorrente, l'offerta della -OMISSIS- avrebbe dovuto essere esclusa, in quanto nessuna delle figure di coordinamento indicate dall'operatore - ossia la dott.ssa -OMISSIS-, quale soggetto con funzioni di "*coordinamento tecnico*", nonché le dott.sse -OMISSIS- e -OMISSIS-, quali "*assistenti al coordinamento tecnico*" - possedeva i requisiti professionali minimi elencati all'art. 11 del Capitolato speciale d'appalto, atteso che, da un lato, nessuna di queste, alla luce dei rispettivi *curricula*, risulta specializzata nelle disabilità "uditiva", "visiva" e "grave diversa", e che, dall'altro, la dott.ssa -OMISSIS-, proposta come "*referente unico*", non ha conseguito alcuna laurea specialistica (essendo in possesso di una sola laurea triennale), non vanta una "*esperienza almeno quinquennale nella gestione e coordinamento di servizi socio-educativi in ambito pubblico o privato*" (avendo ricoperto il ruolo di coordinatrice tecnica per la stessa -OMISSIS- soltanto dal febbraio 2018 al giugno 2020), né possiede una "*comprovata competenza nella gestione di reti complesse di intervento e nella normativa vigente in materia di welfare e disabilità*" e una "*conoscenza approfondita del contesto territoriale pugliese e delle sue articolazioni istituzionali e sociali*" (lavorando a Milano sin dall'ottobre del 2020).

Sempre secondo prospettazione attorea, le dichiarazioni rese dalla -OMISSIS- nella propria offerta tecnica con riferimento alle predette figure di coordinamento paleserebbero un'ulteriore causa di esclusione dell'offerta dell'aggiudicataria ai sensi degli artt. 95, comma 1, lett. e), e 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. 36/2023, avendo quest'ultima, con tali dichiarazioni fuorvianti, influenzato le decisioni valutative della Commissione, la quale, a sua volta, avrebbe omesso di verificare la sussistenza dei necessari requisiti professionali in capo ai tre soggetti indicati come coordinatori.

6.1. Le esposte censure non meritano condivisione.

6.2. Prima di procedere all'esposizione delle argomentazioni che sorreggono la conclusione accolta dal Collegio, appare anzitutto necessario richiamare i principi fondamentali elaborati dalla giurisprudenza amministrativa - e richiamati anche dalla stessa Società attrice nei propri scritti difensivi - in punto di requisiti minimi prestazionali in materia di pubblici appalti.

6.2.1. Premessa fondamentale da cui partire è che, secondo un approdo ermeneutico oramai consolidato (cfr., di recente, Cons. Stato, III, n. 7102/2024), l'offerta presentata da un operatore economico nell'ambito di una procedura di affidamento può sì essere esclusa anche in assenza di un'espressa previsione espulsiva, ma solo a condizione che questa si risolva in un sostanziale *aliud pro alio*, vale a dire sia difforme rispetto alle caratteristiche tecniche essenziali delle prestazioni in affidamento delineate dagli atti e dai documenti di gara (cfr. già Cons. Stato, V, nn. 1818/2016 e 1809/2016).

Precisa, ancor più analiticamente, tale giurisprudenza che detta tipologia di esclusione può anzi verificarsi soltanto nei casi in cui la *lex specialis* preveda caratteristiche e qualità dell'oggetto dell'appalto qualificabili con assoluta certezza come caratteristiche minime, o perché espressamente definite come tali oppure perché se ne fornisca una descrizione che ne rivela in modo certo ed evidente il carattere essenziale; di tal che, laddove invece manchi siffatta certezza, permanendo un margine di ambiguità circa l'effettiva portata delle clausole del bando, riprende vigore il principio residuale che impone di preferire l'interpretazione della *lex specialis* maggiormente rispettosa del principio del *favor participationis* e dell'interesse al più ampio confronto concorrenziale, oltre che della tassatività - intesa anche nel senso di tipicità ed inequivocabilità - delle cause di esclusione (cfr. Cons. Stato, III, n. 3084/2020, nonché la giurisprudenza *ivi* citata), considerato che la possibilità di configurare clausole di esclusione al di là di quelle espressamente previste dal bando deve considerarsi ipotesi assolutamente residuale ed eccezionale (cfr. Id., n. 7102 cit.).

Sintetizza perfettamente tali approdi una recente pronuncia del Consiglio di Stato, ove, appunto, viene chiarito che *“è ius receptum in giurisprudenza il principio, da intendersi qui ribadito, secondo cui la mancata previsione di un'esplicita clausola espulsiva non vale a impedire l'esclusione di un'offerta, ove questa, sulla base del quadro regolatorio di riferimento, risulti priva delle qualità da ritenersi essenziali dal bando di gara. In siffatte evenienze viene, infatti, a determinarsi la mancanza di un elemento essenziale per la formazione dell'accordo necessario per la stipula del contratto, da cui deriverebbe necessariamente - oltre ad un pregiudizio per l'interesse perseguito dalla stazione appaltante, risolvendosi una simile difformità in un aliud pro alio - anche una lesione del principio della par condicio participationis. Si è, così, condivisibilmente affermato in giurisprudenza che l'esclusione dell'offerta, anche in assenza di un'espressa comminatoria in tal senso, può essere disposta unicamente nei casi in cui la disciplina di gara specifichi le qualità del prodotto che con assoluta certezza si qualificano come 'caratteristiche minime', mentre - nel caso in cui non vi sia tale certezza, ma vi sia un margine di ambiguità circa l'effettiva portata delle clausole del bando - trova applicazione il principio residuale che impone di preferire l'interpretazione della *lex specialis* maggiormente rispettosa del principio del *favor participationis* e dell'interesse al più ampio confronto concorrenziale, oltre che della tassatività delle cause di esclusione (Consiglio di Stato, sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1192; Cons. St., sez. III, 14 maggio 2020, n. 3084; Cons. St., sez. III, 11 dicembre 2019, n. 8429; Cons. St. sez. V, 25 luglio 2019, n.5260; C.d.S. Sez. III, 21 ottobre 2015, n. 4804; Sez. III, 1° luglio 2015, n. 3275; Sez. V, 17 febbraio 2016, n. 633, 23 settembre 2015, n. 4460)”* (cfr. Cons. Stato, III, n. 9072/2022).

6.2.3. Ora, va precisato che i suddetti principi vanno tuttavia coordinati con la struttura che caratterizza la *lex specialis* di una gara, diversi essendo i documenti che la compongono ai sensi dell'art. 82 del d.lgs. n. 36/2023 - *in primis*, il bando (cfr. art. 82, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 36/2023), poi il disciplinare di gara (*ibidem*, lett. b) e, ancora, il capitolato speciale (lett. c) - ciascuno dei quali connotato da una propria autonomia e da una peculiare funzione nell'economia della procedura (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, V, n. 3394/2024, n. 7113/2023 e n. 7573/2022).

In particolare, secondo pacifica giurisprudenza, il bando, costituente il documento

fondamentale dell'intera procedura, assolve a diverse funzioni, tra cui, in uno con quella "*indittiva*", volta a rendere edotti i potenziali interessati dell'intendimento della stazione appaltante di contrattare, quella "*ordinatoria*", tesa a fissare le regole essenziali della procedura di gara, e quella "*precontrattuale*", finalizzata a predefinire sul piano sostanziale l'oggetto del contratto e le relative prestazioni (in termini si veda Cons. Stato, V, nn. 7113/2023 e 3163/2023; C.G.A.R.S. n. 249/2025; T.A.R. Lazio, Roma, II, n. 2408/2024).

Diversamente, il disciplinare di gara, secondo quanto ora anche testualmente previsto dall'art. 87, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, "*fissa le regole per lo svolgimento del procedimento di selezione delle offerte*" ed è, quindi, finalizzato ad indicare in dettaglio le condizioni e i requisiti di ammissione per i partecipanti alla procedura, le modalità e i termini di presentazione delle offerte e della relativa documentazione da parte degli operatori economici, nonché le modalità di svolgimento delle operazioni di gara, oltre i criteri di valutazione delle offerte.

Infine, il capitolato speciale, ai sensi dell'art. 87, comma 2 del medesimo decreto, "*definisce i contenuti del futuro rapporto contrattuale tra l'aggiudicatario e la stazione appaltante*", manifestando dunque la propria funzione tipica nella specificazione, soprattutto sotto il profilo tecnico, dell'oggetto delle prestazioni dedotte in appalto e delle condizioni del loro adempimento.

6.2.4. In ragione della indubbia portata vincolante di tutti i predetti documenti di gara, l'insieme delle regole della procedura può sicuramente essere ricavato anche dagli atti allegati al bando (e, quindi, anche dal capitolato speciale d'appalto), ma - sostiene la giurisprudenza - a condizione che il bando individui con chiarezza un criterio certo di reperimento degli stessi, in coerenza con la sua funzione di documento fondamentale del procedimento di evidenza pubblica, al quale è rimesso di individuare i necessari riferimenti e gli eventuali collegamenti agli (ulteriori, correlati e successivi) atti di gara, i quali derivano il proprio contenuto (e la propria legittimazione funzionale) necessariamente dal primo (cfr. ancora Cons. Stato, V, nn. 7113/2023 e 3163/2023; C.G.A.R.S. n. 249/2025; T.A.R. Lazio, Roma, II, n. 2408/2024).

Ciò in quanto, all'interno della complessiva documentazione di gara, è possibile ravvisare una "*gerarchia differenziata*", che, con specifico riguardo alla risoluzione dei possibili contrasti interni tra le varie disposizioni della *lex specialis*, impone di dare la prevalenza alle previsioni del bando, laddove invece le disposizioni del capitolato (ovvero del disciplinare) possono soltanto integrare, ma non modificare le prime (tra le tante, Cons. Stato, V, n. 7573/2022, n. 2881/2019, n. 439/2013, n. 5297/2012 e n. 3963/2010; Id., III, n. 1804/2021, n. 2186/2015, n. 3735/2013).

Tale assunto, originariamente elaborato in via pretoria, trova oggi espresso fondamento normativo nel disposto legislativo di cui all'art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, secondo cui, per quanto qui maggiormente interessa, in caso di "*contrasto*" o "*contraddittorietà*" tra le disposizioni contenute nei documenti di gara, "*prevalgono quelle inserite nel bando*".

Analogamente, in caso di conflitto tra disciplinare e capitolato tecnico, le disposizioni del primo prevalgono su quelle del secondo (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, III, n. 264/2022 e T.A.R. Lazio, Roma, III, n. 1139/2018).

6.2.5. Resta fermo che, ai fini dell'interpretazione della disciplina posta dalla *lex specialis*, trovano applicazione i criteri previsti in materia di contratti, *in primis* quello di interpretazione letterale e quello sistematico ex artt. 1362 e 1363 c.c., con ciò escludendosi che le clausole della legge di gara possano essere assoggettate a un procedimento ermeneutico in funzione integrativa, diretta cioè a evidenziare in esse significati impliciti o inespressi, imponendosi piuttosto che la loro interpretazione si fondi sul significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione, e che, laddove il dato testuale presenti evidenti ambiguità, debba presceglersi, in forza del principio di *favor participationis*, il significato più favorevole al concorrente (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, n. 1439/2024).

6.3. Alla luce delle esposte coordinate ermeneutiche è possibile, a questo punto, passare ad esaminare la specifica disciplina di gara riguardante la procedura oggetto di contenzioso.

6.3.1. Nella vicenda per cui è causa, l'atto normativo fondamentale è rappresentato dal documento denominato "*Bando-Disciplinare di Gara*" (cfr. doc. 3, fascicolo di parte ricorrente), avente dunque la duplice veste di documento regolatorio generale della procedura, nonché disciplinatorio delle modalità di valutazione delle offerte presentate dai diversi operatori economici partecipanti.

E appare importante da subito rilevare che, nel corpo di tale atto, non è rinvenibile alcuna puntuale disposizione tesa a imporre dei requisiti essenziali in riferimento al personale da impiegare nell'appalto e che, dunque, l'operatore avrebbe dovuto necessariamente prevedere all'interno della propria offerta tecnica, pena l'esclusione.

Né, allo stesso tempo, si riscontra sul punto alcun rinvio o rimando alle previsioni contenute nel Capitolato speciale d'appalto.

Invero, l'unica disposizione del Bando-Disciplinare che si occupa del personale del servizio in affidamento - fatta eccezione per la "*Clausola sociale*" prevista dall'art. 10, non rilevante ai fini del presente giudizio - è l'art. 19.1., il quale tuttavia, nel delineare i "*Criteri di valutazione dell'offerta tecnica*", al n. 3 si limita a prevedere l'assegnazione in favore dell'offerente, sulla base di un generico parametro di valutazione ("*qualità del personale che si intende impiegare desumibile dall'organigramma presentato e dai curricula allegati*"), di un punteggio a carattere discrezionale (fino a un massimo di otto punti) con riferimento all'indicato "*Organigramma e funzionigramma del personale messo a disposizione*" (descritto come "*esperienza e qualificazione professionale del personale che si intende impiegare*").

6.3.2. Diversamente, l'art. 11 del Capitolato speciale, recante "*Compiti/funzioni della Ditta Aggiudicataria*", così testualmente dispone: "*La Ditta Aggiudicataria si impegna a garantire la piena e corretta attuazione di quanto previsto dal presente Capitolato speciale d'appalto, nonché di quanto proposto nel progetto tecnico-gestionale presentato in sede di gara, che costituisce parte integrante dell'offerta contrattuale. (...) A tal fine, l'operatore economico aggiudicatario dovrà garantire: - la presenza di almeno tre figure di coordinamento, ciascuna specializzata in una delle seguenti aree: disabilità uditiva (audiolesi), disabilità visiva (videolesi), disabilità grave diversa. - tra queste, dovrà essere individuato un referente unico nei confronti della Provincia e delle istituzioni scolastiche, con il compito di assicurare il*

*raccordo tra le parti coinvolte, monitorare il corretto svolgimento del servizio e rispondere a eventuali segnalazioni o criticità operative.*

*Il referente unico dovrà possedere i seguenti requisiti minimi: a) Laurea specialistica (o equivalente); b) esperienza almeno quinquennale nella gestione e coordinamento di servizi socio-educativi in ambito pubblico o privato; c) comprovata competenza nella gestione di reti complesse di intervento e nella normativa vigente in materia di welfare e disabilità; d) conoscenza approfondita del contesto territoriale pugliese e delle sue articolazioni istituzionali e sociali (...).*

Vale poi la pena richiamare anche l'art. 13 del medesimo Capitolato, recante i "Requisiti del personale", ai sensi del quale, tra l'altro, "Il servizio oggetto dell'appalto deve essere realizzato da personale qualificato e con comprovata esperienza nel campo della disabilità grave e sensoriale, con specifica competenza nel sostegno a videolesioni e/o audiolesioni", precisando che "È richiesto che tale personale abbia maturato esperienza pregressa, preferibilmente già alle dipendenze dell'Ente Provincia o operante negli anni scolastici precedenti nei medesimi ambiti di intervento", e secondo cui "Il personale impiegato nel servizio dalla Aggiudicataria dovrà essere in possesso dei titoli di studio previsti dalla normativa nazionale e regionale vigenti e/o di adeguata professionalità e competenza in relazione alle citate funzioni da svolgere o di specifica formazione ed esperienza documentata", distinguendo tra "Educatori laureati", "Educatori e altri Operatori con almeno tre anni di esperienza" e "Operatori Socio-Sanitari".

6.4. Orbene, alla luce della formulazione letterale delle citate disposizioni del Capitolato, la tesi di parte attrice, volta a sostenere l'esistenza di un possibile *aliud pro alio* con riguardo al contenuto dell'offerta formulata da -OMISSIS-, deve essere anzitutto respinta con riguardo alle dedotte carenze afferenti a tutte e tre le figure di coordinamento (cfr. doc. 11, fascicolo di parte ricorrente, p. 25), atteso che il possesso di determinati "requisiti minimi" risulta essere previsto dall'evocato art. 11 solo con riferimento alla figura del "referente unico".

Ne discende che nessuna (implicita) sanzione di esclusione dell'offerta della partecipante poteva ipotizzarsi, in sede di valutazione, per il sol fatto che venisse ravvisata una mancanza delle specializzazioni riguardanti le restanti professionalità, non ricavandosi una chiara indicazione in tal senso né dalle norme del Capitolato atomisticamente considerate, né dalla disciplina della *lex specialis* complessivamente intesa, ponendosi, anzi, una così severa lettura - e conseguente sanzione - in verosimile attrito con i principi di tassatività delle cause escludenti e di *favor participationis* alla luce degli approdi giurisprudenziali più sopra evocati.

6.5. Quanto poi alla richiamata figura del "referente unico", per la quale invece il Capitolato impiega espressamente la dicitura "requisiti minimi" (con riferimento a laurea specialistica, esperienza quinquennale, etc.), il Collegio ritiene elemento dirimente sul piano interpretativo il fatto che, come già osservato, nessuna disposizione del Bando-Disciplinare rimanda espressamente all'art. 11 del Capitolato - e al ruolo di "referente unico", in particolare - ai fini della valutazione dell'offerta dell'operatore, difettando pertanto quel necessario raccordo e collegamento tra i documenti di gara in grado di rendere palese la portata essenziale dei requisiti previsti dalla fonte normativa subordinata e da poter così ammettere la possibilità di una sanzione escludente ai danni di un'offerta mancante di detti requisiti, anche in assenza di

una espressa previsione al riguardo.

In tal senso, dunque, si manifesta quella formulazione “*parzialmente ambigua*” della *lex specialis* già rilevata dal Tribunale in sede di decisione cautelare, apparendo poco coerente che di un requisito dalla portata così dirimente non venga fatta alcuna menzione all’interno dell’atto principale di gara, venendo anzi relegato esclusivamente a una disposizione di un documento di gara di carattere sottordinato (*id est* il Capitolato), peraltro in radicale assenza di qualsivoglia rimando allo stesso sul piano testuale.

Detto in altri termini, la totale omissione di una indicazione - o anche solo rinvio - all’interno del Bando-Disciplinare alle disposizioni del Capitolato con riferimento alla presenza e alle caratteristiche del referente unico (ma tale assunto pare in verità potersi estendere, in generale, a tutte le figure di coordinamento in contestazione) portano a negare, nella già evidenziata prospettiva di una gerarchia differenziata dei vari documenti di gara, la possibilità di una sanzione escludente in relazione a un’offerta tecnica in ipotesi priva, *in parte qua*, dei caratteri indicati dall’art. 11 del Capitolato, imponendo invece alla Commissione giudicatrice, in coerenza con quanto disposto dall’art. 19.1. del Bando, di limitarsi ad assegnare un punteggio valutativo discrezionale in funzione della “*qualità del personale*”, come “*desumibile dall’organigramma presentato e dai curricula allegati*”, che l’operatore si era impegnato a destinare all’esecuzione del servizio in appalto con la propria offerta.

Una simile conclusione, peraltro, oltre ad apparire del tutto coerente con una lettura combinata degli artt. 19.1, n. 3, del Bando e 13 del Capitolato speciale (norma che individua in modo essenzialmente generico i “*Requisiti del personale*”), risulta anzi imposta dall’art. 82, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 (che, non solo in caso di un vero e proprio “*contrasto*” testuale tra disposizioni dei diversi documenti di gara, ma anche di mera “*contraddittorietà*” sul piano concettuale tra le stesse, comporta la prevalenza della disciplina recata dal Bando), non potendo invece essere smentita, come ritenuto da parte ricorrente, dalle conclusioni accolte dal Consiglio di Stato con la pronuncia n. 2789/2025, dalla motivazione di tale statuizione ricavandosi una diversa fattispecie sottoposta a vaglio, nella quale la figura di coordinamento era comunque espressamente contemplata e individuata all’interno del Disciplinare di gara (cfr., in particolare, il punto 15 della motivazione).

6.6. Va inoltre evidenziato che anche la specifica collocazione sistematica delle previsioni delineate dall’art. 11 del Capitolato porta a ricondurre la disciplina in questione a una fase diversa e successiva rispetto a quella di valutazione dell’offerta tecnica dell’operatore.

Conclusioni, questa, che trova conferma sia nel dato testuale della disposizione *de qua* - operante un costante riferimento, non già all’operatore economico *tout court*, ma alla “*ditta aggiudicataria*”, ponendo così l’accento sul soggetto già individuato all’esito della procedura - sia in quello dell’art. 15 del medesimo Capitolato - parimenti invocato dalla ricorrente a sostegno della propria tesi e ai sensi del quale “*La Ditta aggiudicataria si impegna ad assicurare la piena, corretta ed efficiente esecuzione del servizio oggetto dell’appalto, nel rispetto di tutte le disposizioni contenute nel presente Capitolato e nella normativa vigente, nazionale e regionale*” - anche in questo caso incentrato su un momento successivo rispetto all’espletamento della gara e proiettato sulla fase esecutiva del contratto *stipulando*.

6.7. Ferme le argomentazioni appena esposte, ulteriori ragioni portano comunque a ritenere infondate nel merito le censure attoree contenute nel primo motivo di ricorso.

6.7.1. Parte ricorrente sostiene, infatti, che nessuna delle tre coordinatrici indicate dalla Provincia di -OMISSIS- risulterebbe adeguatamente qualificata secondo i parametri di cui all'art. 11 del Capitolato, posto che *“dall'esame dei curricula non si evince che i tre coordinatori siano, ciascuno, specializzati nella disabilità uditiva (audiolesi), disabilità visiva (videolesi), disabilità grave diversa”* (cfr. ricorso, p. 7).

Detta prospettazione risulta, tuttavia, smentita dalla documentazione in atti, che invece offre pieno riscontro a quanto in proposito allegato dall'odierna controinteressata.

Nelle proprie difese, quest'ultima ha infatti specificamente obiettato: i. che la dott.ssa -OMISSIS- è specializzata nell'ambito dell'audiolesi, della videolesi e della disabilità grave diversa, avendo frequentato un corso di *“Comunicazione Aumentativa Alternativa (CAA)”* (cfr. memoria del 15.11.2025, p. 4); ii. che la dott.ssa -OMISSIS- è altamente specializzata nella gestione di disabilità gravi, avendo lavorato, per i periodi dal 22.4.2015 al 22.4.2016 e dal 20.6.2016 al 20.12.2017, con la qualifica di assistente sociale specialista, presso l'Ambito Territoriale TA/2 facendo parte delle Unità di Valutazione Multidisciplinare (competente per la valutazione dei bisogni complessi di persone affette da disabilità grave da punto di vista sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale), avendo inoltre svolto attività di assistente sociale specialista presso il *“-OMISSIS-”* dal 7.1.2010 al 19.7.2012, struttura dedicata alla presa in carico di soggetti con gravi disabilità fisiche e cognitive (*ibidem*, pp. 5 e 6); iii. infine, che la dott.ssa -OMISSIS-, anch'essa assistente sociale, vanta un'esperienza pluriennale nell'ambito della disabilità grave diversa, avendo prestato servizio presso l'Associazione Italiana Sclerosi Multipla e l'A.S.L. di -OMISSIS- nel periodo 10.1.2017 al 9.01.218, nell'ambito di programmi di assistenza domiciliare a favore di soggetti affetti da sclerosi multipla, nonché avendo svolto attività di colloqui psicosociali sia con persone disabili che con persone anziane affette da gravi deficit psico-fisici e demenze, dapprima presso la R.S.S.A. -OMISSIS- (gennaio 2018 - agosto 2020) e successivamente, dal settembre 2020 ad oggi, presso la R.S.S.A. *“-OMISSIS-”* di -OMISSIS- (*ibidem*, pp. 5 e 6).

Tali circostanze, oltre a non essere state contestate dal Raggruppamento nei successivi scritti difensivi (se non in via generica; cfr. memoria ex art. 73 c.p.a. del 6.3.2026, p. 8), trovano conferma nelle esperienze lavorative indicate dai professionisti nei rispettivi *curricula* (cfr. doc. 12, fascicolo di parte ricorrente; in particolare per la dott.ssa -OMISSIS-, pp. 3 e 4; per la -OMISSIS-, pp. 101 e 102; per la dott.ssa -OMISSIS-, p. 110), smentendo così di fatto la prospettazione attorea, atteso peraltro che l'art. 11 del Capitolato si limita a richiedere una generica specializzazione delle figure di coordinamento rispetto alle aree indicate, senza pretendere specifici titoli al fine di comprovare la richiesta specializzazione.

6.7.2. Per quel che concerne invece le obiezioni attoree relative al *“referente unico”*, va osservato che parte ricorrente ha contestato l'esistenza dei requisiti di cui all'art. 11 del Capitolato unicamente con riguardo al soggetto individuato dalla -OMISSIS- per tale posizione (ossia la dott.ssa -OMISSIS-), senza tuttavia estendere analoga contestazione anche con riguardo agli ulteriori componenti del personale indicato dall'operatore all'interno della propria

offerta tecnica e da impiegare nell'appalto.

Ne discende che risulta per ciò solo indimostrata la rappresentata carenza dei requisiti di cui all'art. 11 con riferimento all'offerta avanzata dalla -OMISSIS-, non essendovi alcun riscontro, e non potendosi quindi escludere, che altri soggetti - pur diversi da quello espressamente indicati dall'operatore, ma comunque facenti parte del personale destinato al servizio oggetto di affidamento (con conseguente rispetto dei principi enucleati da T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, n. 2041/2025) - possano, in ogni caso, validamente assumere tale ruolo di referente in piena coerenza con le previsioni normative contenute nel Capitolato.

6.8. Quanto precede porta, altresì, automaticamente a respingere le ulteriori doglianze avanzate dalla Socioculturale con il primo motivo di ricorso, escludendo in radice la natura "*fuorviante*" delle dichiarazioni rese dall'aggiudicataria all'interno della propria offerta ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023 e facendo, al contempo, venir meno la sussistenza di ogni possibile vizio istruttorio ad opera della Stazione appaltante.

Con conseguente integrale rigetto del motivo in esame.

7. Parimenti da rigettare è il secondo ordine di censure.

Con tali doglianze il Raggruppamento lamenta, in sintesi, che l'offerta tecnica dell'aggiudicataria doveva essere esclusa, presentando evidenti elementi di plagio rispetto a una pregressa offerta avanzata dalla ricorrente in una diversa procedura (CIG -OMISSIS-) - indetta sempre dalla Provincia di -OMISSIS- nell'anno 2023 e avente per oggetto il medesimo servizio di cui si discute - avendo, pertanto, la -OMISSIS- indicato false informazioni all'interno della propria offerta, in particolare con riguardo: a) all'affidamento del monitoraggio del sistema di sicurezza della documentazione alla società informatica -OMISSIS- (avendo quest'ultima dichiarato di non avere alcun contratto con la -OMISSIS-); b) alla disponibilità di un piano sanitario aziendale con "-OMISSIS-" (non risultando la controinteressata associata a tale ente, né che abbia preso contatti per aderirvi); c) all'utilizzazione della piattaforma "YClassZoom" (in quanto strumento non nella sua disponibilità, poiché creato dalla stessa ricorrente).

Secondo parte attrice, la -OMISSIS- avrebbe in tal modo fuorviato la valutazione della Commissione di gara, inducendola a ritenere che le proposte contenute nell'offerta avanzata fossero frutto del proprio *know how* e della propria capacità imprenditoriale, meritando invece l'esclusione per lesione del principio di fiducia, nonché per violazione degli artt. 95, comma 1, lett. e), e 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023, ovvero, in ogni caso, l'assegnazione di un punteggio inferiore con riguardo a taluni dei criteri di valutazione (in particolare, nn. 2 e 6).

7.1. Le richiamate censure non meritano condivisione, posto che le circostanze rappresentate dalla ricorrente, quand'anche in ipotesi oggetto di positivo riscontro, non costituiscono comunque elementi sufficienti ad integrare un illecito professionale grave ai sensi dell'art. 98 del d.lgs. n. 36/2023.

7.2. Invero, una informazione può essere considerata "*fuorviante*" qualora, senza ricadere

nell'oggettiva falsità di quanto viene dichiarato dall'operatore, si caratterizza comunque per una parziale equivocità del suo contenuto, essendo la stessa finalizzata a uno scopo *latro sensu* ingannevole, poiché volta ad incidere in maniera apprezzabile sul processo valutativo-decisionale della Stazione appaltante, alterandone il momento formativo, elaborativo o conclusivo.

Nel caso di specie, tuttavia, alla luce delle specifiche contestazioni sollevate da parte attrice, non può ritenersi, già concettualmente in via astratta, che l'offerta tecnica della -OMISSIS- presenti le suddette caratteristiche, considerato che i contenuti di tale proposta, anche nelle parti asseritamente fatte oggetto di un presunto "plagio" ad opera della concorrente, non avrebbero comunque alcuna portata "equivoca" o "ingannatoria" per la Stazione appaltante rispetto agli elementi offerti dalla partecipante.

Del resto, ciò di cui si duole realmente parte ricorrente in questa sede - e che la stessa intende erroneamente di voler sussumere nell'alveo di una condotta rilevante ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023 - è, in verità, la condotta posta in essere dall'aggiudicataria ai danni del Raggruppamento e consistente nell'aver inserito, all'interno della propria offerta tecnica della gara per cui è causa, talune parti di una precedente offerta avanzata dalla Socioculturale in una diversa procedura.

Ma tale profilo non afferisce né incide, comunque, sul piano valutativo o decisionale dell'Amministrazione, non inerendo, dunque, allo svolgimento e agli esiti della procedura di gara.

A ciò si aggiunga che, come è stato già condivisibilmente sottolineato, l'aver "copiato" parte di un'offerta tecnica di altri concorrenti in una diversa gara pubblica, salvo che ciò non afferisca a "*segreti tecnici o commerciali*" (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, I, n. 598/2022), non costituisce causa di esclusione di un operatore dalla gara, essendo invero fisiologico, nella dinamica concorrenziale, che ogni partecipante arricchisca le proprie metodologie operative anche grazie al confronto con gli altri *competitor* e sulla base di passate esperienze (in tal senso, cfr. T.A.R. Campania, Napoli, IV, n. 2228/2024).

7.3. Allo stesso modo, in disparte ogni ulteriore considerazione spendibile, non v'è riscontro alcuno che l'offerta della -OMISSIS- contenga informazioni oggettivamente non veritiere.

A sostegno della propria ricostruzione, la ricorrente ha infatti allegato che, all'atto dell'introduzione del giudizio, l'aggiudicataria non risultava avere alcun rapporto in essere né con la -OMISSIS-, né con la -OMISSIS-, facendone derivare la falsità di quanto indicato nell'offerta tecnica.

Ma tali rappresentate circostanze appaiono del tutto neutre rispetto alla doglianza sollevata, atteso che sia l'affidamento alla società informatica del monitoraggio del sistema di sicurezza dei documenti, sia la disponibilità di un piano sanitario aziendale, sia infine l'utilizzo della dichiarata piattaforma digitale, sono tutti elementi che devono sussistere - essendosi la -OMISSIS- espressamente obbligata sul punto con l'offerta formulata - non già al momento della presentazione della propria offerta, ma solo all'atto dell'esecuzione del servizio, potendo

dunque al più rilevare in una fase successiva rispetto alla procedura di aggiudicazione.

7.4. Va, da ultimo, rilevato che gli elementi di cui si discute rappresentano solo talune delle numerose componenti dell'offerta tecnica presentata dalla -OMISSIS-, con conseguenti inevitabili precipitati con riguardo all'effettiva capacità degli stessi di incidere, da un lato, sulla valutazione complessiva operata dalla Commissione (anche sotto il profilo dell'assegnazione del punteggio), nonché, in ogni caso, sulla complessiva affidabilità e integrità dell'operatore, in accordo con quanto preteso dall'art. 98, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

8. Alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, il ricorso in esame deve essere rigettato.

9. Per quanto concerne le spese del presente giudizio, si reputa congruo disporre l'integrale compensazione tra tutti i contendenti, tenuto comunque conto delle obiettive ambiguità riscontrabili con riferimento alla disciplina recata dalla *lex specialis* della procedura oggetto di contendere.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa integralmente le spese di lite tra tutte le parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche citate in motivazione.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF

Paolo Fusaro, Referendario, Estensore

Tommaso Sbolgi, Referendario

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

