

Pubblicato il 25/08/2026

N. 06650 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00439/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 439 del 2026, proposto da Make4work A.p.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B;

contro

Agricoltura Capodarco Società Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Policari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

A.S.L. Roma 6, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato C. Damiano Libonati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Società Cooperativa Sociale Apriti Sesamo, Arcobaleno Cooperativa Sociale Tuscolana di Solidarietà, Ninfea Cooperativa Sociale, Aps Con_Tatto, non costituite in giudizio;

per la riforma

previa sospensione cautelare dell'efficacia,

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 22311/2025, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello, principale e incidentali, e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della A.S.L. Roma 6 e della Società Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con avviso pubblico del 15 luglio 2024, l'ASL Roma 6 ha indetto una procedura ai sensi degli artt. 55 e 56 del d.lgs. 117/2017 ("*Codice del Terzo Settore*"), finalizzata all'individuazione di Enti del Terzo Settore per la co-progettazione relativa al Progetto "*Co-progettare i PTRP del DSM DP ASL Roma 6 nell'ottica del Budget di Salute*". La procedura si articolava in tre ambiti nei quali individuare tre soggetti (singoli e/o

associati): viene in rilievo nella causa che qui occupa l'Ambito 2 concernente la *“formazione-lavoro”*.

La *lex specialis* della procedura stabiliva che avrebbero potuto presentare domanda di partecipazione gli organismi in possesso di specifici requisiti di idoneità tecnico-professionale, consistenti *“nell’aver un’esperienza di almeno tre anni con riferimento agli ambiti di intervento per i quali gli ETS si candidano. Inoltre, è richiesta un’esperienza maturata, nell’ultimo triennio (2020-2023) e in riferimento agli ambiti di intervento, per un importo pari ad almeno: Per Ambito 1: 800.000,00 Per Ambito 2: 400.000,00 Per Ambito 3: 800.000,00”*, con la precisazione che *“il possesso dei requisiti di cui al presente punto dovrà essere desunto dallo Statuto ovvero da altro atto in possesso dei soggetti interessati, nonché oggetto di autodichiarazione resa dal legale rappresentante del richiedente, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e ss. mm., all’atto della presentazione della domanda di partecipazione”* (art. 6.2 dell’Avviso pubblico).

Inoltre, in caso di partecipazione in composizione plurisoggettiva, *“i requisiti di idoneità tecnico-professionale dovranno essere posseduti dall’ETS designato come Capogruppo/Mandatario e da almeno la metà degli altri ETS partecipanti”* (art. 5, lett. b, dell’Avviso pubblico).

2. – Nel predetto Ambito 2 (Formazione e Lavoro) sono state ammesse alla valutazione due costituenti associazioni temporanee di scopo: l’una con capogruppo mandataria la Società Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco, ricorrente in primo grado ed odierna appellata, (qui di seguito, *breviter*, Capodarco o A.T.S. appellata) e l’altra con capogruppo mandataria Make4work A.p.s. e sette Enti mandanti (Alteya Cooperativa Sociale, Associazione Assohandicap, Ohana Cooperativa Sociale, Castellinsieme Onlus, Castelluccia Cooperativa sociale, Reseda Cooperativa Sociale e Prassi e Ricerca Cooperativa Sociale), odierna appellante e controinteressata in primo grado (qui di seguito, *breviter*, Make4work o A.T.S. appellante).

3. – All’esito della valutazione, con deliberazione del Commissario Straordinario della A.S.L. Roma 6 n. 1550 del 14 novembre 2024, l’A.T.S. appellante è stata selezionata per il *“Tavolo di co-progettazione”* per l’Ambito 2, avendo conseguito il massimo punteggio di 100 punti, mentre l’appellata Capodarco si è posizionata alle spalle con 84,26 punti.

4. – Sicché, l’A.T.S. Capodarco ha impugnato la deliberazione n. 1550, lamentando che l’odierna appellante non dovesse essere ammessa alla valutazione per l’Ambito 2 (*“Formazione e Lavoro”*) perché asseritamente sprovvista di taluni requisiti di accesso e, segnatamente per difetto del requisito di idoneità tecnico-professionale richiesto dall’art. 6.2 dell’Avviso pubblico (*“avere un’esperienza di almeno tre anni con riferimento agli ambiti di intervento per i quali gli ETS si candidano”*); per omessa allegazione di progetti inerenti all’Ambito 2, che implicava carenza del requisito economico, previsto sempre all’art. 6.2 dell’Avviso, che chiedeva di aver maturato nell’ultimo triennio un importo di almeno € 400.000,00 per tale Ambito; infine, per mancata applicazione da parte della mandante Cooperativa Sociale Alteya di un C.C.N.L. sottoscritto dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative.

4.1. – In assenza di sospensiva, la A.S.L. Roma 6 e l’A.T.S. facente capo a Make4work hanno stipulato la convenzione il 10 giugno 2025 in relazione all’Ambito 2 per la realizzazione del progetto *“Empowerability-Trasformare le fragilità in opportunità lavorative”* per lo sviluppo dell’ambito *“Formazione-Lavoro”* del progetto *“i PTRP nel DSM-DP nell’ottica del budget di salute”*.

5. – Il T.A.R. per il Lazio, disattese tutte le eccezioni di rito, ha accolto il primo motivo di ricorso dell’A.T.S. Capodarco, *“per la ritenuta mancanza dei requisiti tecnici-professionali richiesti nell’avviso”* in capo a quattro delle sue mandanti (segnatamente, Ohana Società Cooperativa Sociale Onlus, Assohandicap, Cooperativa Sociale Prassi e Ricerca ETS e Reseda Società Cooperativa Sociale integrata ed

ecologica), procedendo anche con la declaratoria dell'inefficacia della convenzione stipulata con la controinteressata, come richiesto da parte ricorrente. La *ratio decidendi* del primo giudice poggia sulla constatazione che *“il tenore testuale della stessa lex specialis della procedura [...] chiarisce che l'ambito dell'intervento cui commisurare il requisito tecnico-professionale è intimamente e inscindibilmente correlato ai destinatari dell'intervento medesimo”* i quali sono rappresentati da *“persone che si trovano in condizioni di disagio psichico, disabilità cognitiva o con trascorsi di dipendenze patologiche, rispetto a cui si rende necessario una esperienza specialistica per affiancare alle terapie mediche interventi specifici che attengono la sfera sociale, relazionale e lavorativa nell'ottica di un completo inserimento o reinserimento sociale”*.

6. – Make4work ha appellato la sentenza di prime cure affidando il gravame ad un'unica censura rubricata *“Errores in iudicando. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6.2 della lex specialis. Violazione e falsa applicazione degli artt. 55 e 56 del d.lgs. n. 117/2017. Eccesso di potere per difetto e/o carenza di motivazione, contraddittorietà e illogicità”*.

6.1. – L'appellante, posta la dovuta enfasi sulla peculiarità della co-progettazione come modulo procedimentale autonomo e ontologicamente distinto rispetto alle procedure di evidenza pubblica di tipo concorrenziale ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017 e fondato su una relazione paritaria di dialogo, confronto e cooperazione tra la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore, finalizzata alla definizione congiunta di interventi e progettualità rispondenti ai bisogni della collettività, ha stigmatizzato l'impostazione eccessivamente formalistica e selettiva, quale quella adottata dal giudice di prime cure, che finirebbe per alterare e svuotare la *ratio* partecipativa e cooperativa delineata dalla normativa di riferimento, la quale è orientata alla valorizzazione delle competenze, delle risorse e delle capacità

progettuali degli Enti del Terzo Settore in un'ottica di co-responsabilità e di integrazione delle funzioni pubbliche, e non già di semplice affidamento di servizi.

6.2. – A detta dell'appellante, il tenore letterale della prescrizione dettata dall'art. 6.2 dell'Avviso smentirebbe la posizione assunta dal T.A.R. poiché, nel chiedere agli interessati il possesso del requisito tecnico-professionale dell'esperienza maturata nell'ultimo triennio, preciserebbe chiaramente che il suo possesso sarebbe stato verificato (*rectius*: provato) dallo “*Statuto ovvero da altro atto in possesso dei soggetti interessati*”, nonché a mezzo di “*autodichiarazione resa dal legale rappresentante del richiedente*”. Inoltre, a tutto voler concedere, dalla disamina degli atti, si giungerebbe alla dimostrazione del possesso del requisito tecnico-professionale in capo alla Cooperativa Ohana che, per sé sola, sarebbe sufficiente a garantire il possesso del requisito, essendo la quarta mandante sulle sette componenti l'ATS, considerato che il possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale era richiesto in capo ad almeno il 50% degli enti mandanti e che le criticità erano state riscontrate in capo a quattro mandanti su sette dei componenti del presente ATS.

6.3. – Con cadenze analoghe, l'appellante confuta i passaggi critici della decisione circa la carenza di requisiti in capo a Assohandicap Onlus, Prassi e Ricerca Cooperativa Sociale ETS e Reseda Società Cooperativa Sociale Integrata ed Ecologica: a tal uopo, valorizza la prospettiva in cui si collocano le esperienze maturate dai componenti dell'ATI come la Società Cooperativa Reseda che si avvale del coinvolgimento di professionisti con fragilità psichiche, la Società Cooperativa Ohana che, oltre alla documentata collaborazione con il Centro di Salute Mentale, vanta una consolidata esperienza nel supporto alla scolarizzazione di persone con disabilità, attività funzionale alla piena attuazione del diritto all'istruzione sancito dall'art. 34 Cost. In linea più generale, l'esperienza dei tirocini richiamata (“*previsti dal Reddito di cittadinanza*”) attiene allo strumento dei tirocini di inserimento o reinserimento finalizzati alla riabilitazione e all'inclusione sociale, regolati dalla

Delibera della Giunta Regionale del Lazio 30 dicembre 2013, n. 511, rivolti specificamente a specifiche categorie di destinatari (svantaggiati, con disabilità, vittime di tratta o di violenza, richiedenti asilo o protezione internazionale).

7. – La A.S.L. Roma 6 si è costituita in resistenza nel giudizio e ha spiegato appello incidentale domandando la riforma della sentenza impugnata: l'Azienda sanitaria censura sia l'*error in iudicando* in cui sarebbe incorso il primo giudice laddove ha esteso indebitamente la disciplina del Codice dei contratti pubblici alla co-progettazione prevista dal Codice del Terzo settore e ha introdotto un requisito non previsto dalla *lex specialis*, trasformando l'esperienza nell'ambito Formazione/lavoro in un requisito di identità soggettiva del *target*, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione; sia l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione; sia l'illegittima declaratoria di inefficacia della convenzione per violazione dei principi di proporzionalità e tutela dell'affidamento.

8. – La Cooperativa sociale Agricoltura Capodarco ha proposto parimenti appello incidentale riproponendo le censure assorbite in quanto il raggruppamento appellante risulterebbe carente anche dell'ulteriore requisito, previsto dal menzionato art. 6.2 dell'Avviso di selezione, laddove “è richiesta un'esperienza maturata, nell'ultimo triennio (2020-2023) e in riferimento agli ambiti di intervento, per un importo pari ad almeno: ... per Ambito 2: 400.000,00” sull'assunto che l'ambito Formazione e lavoro si dovesse riferire invariabilmente al disagio psichiatrico; ha stigmatizzato altresì l'omessa applicazione, da parte della Cooperativa Alteya dei C.C.N.L. vigenti sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative, come richiesto espressamente dalla A.S.L. Roma 6. La Cooperativa ha, inoltre, riproposto con memoria il quarto motivo di ricorso, disatteso in prime cure, circa la mancata esclusione dell'A.T.S. Make4work in quanto due mandanti non sarebbero regolarmente iscritte al Registro unico nazionale del terzo settore (R.U.N.T.S.).

9. – Make4work ha eccepito l'inammissibilità della riproposizione dell'ultimo profilo, che avrebbe dovuto confluire nel rituale appello incidentale, mentre eccepisce la genericità degli altri profili dedotti e, comunque, controdeduce nel merito nel senso della loro infondatezza.

10. – Con memoria di replica del 19 maggio 2026 Capodarco ha ammesso la mancata proposizione dell'ultimo motivo sotto la veste del ricorso incidentale e vi ha rinunciato espressamente.

11. – La causa è stata discussa all'udienza pubblica del 9 giugno 2026 ed è stata successivamente trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Preliminarmente, il Collegio prende atto della rinuncia al quarto motivo del ricorso introduttivo della Cooperativa sociale Capodarco, irritualmente riproposto con mera memoria difensiva e non già con appello incidentale. Nell'ultima memoria di replica del 18 maggio 2026, la Cooperativa sociale appellata vi ha, infatti, espressamente rinunciato.

2. – Ai fini dell'inquadramento fattuale della controversia, giova premettere che il bando in rilievo mira all'individuazione di Enti del Terzo Settore per la co-progettazione relativa al Progetto *“Co-progettare i PTRP del DSM DP ASL Roma 6 nell'ottica del Budget di Salute”* per l'Ambito 2 *“formazione-lavoro”*. Viene, in particolare, in evidenza il requisito di idoneità tecnico-professionale richiesto dall'art. 6.2 dell'Avviso pubblico, ossia *“avere un'esperienza di almeno tre anni con riferimento agli ambiti di intervento per i quali gli ETS si candidano”* con la specifica previsione che *“il possesso da parte di tutti i componenti dell'aggregazione dei requisiti di ordine generale, previsti dal presente Avviso, i requisiti di idoneità tecnico-professionale dovranno essere posseduti dall'ETS designato come Capogruppo/Mandatario e da almeno la metà degli altri ETS partecipanti e ciò al fine*

di promuovere i principi di massima partecipazione". Ai fini probatori, il punto 6.2 dell'Avviso precisava che "Si precisa che il possesso dei requisiti di cui al presente punto dovrà essere desunto dallo Statuto ovvero da altro atto in possesso dei soggetti interessati, nonché oggetto di autodichiarazione resa dal legale rappresentante del richiedente, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e ss. mm., all'atto della presentazione della domanda di partecipazione".

3. – Il referente normativo che delinea la cornice disciplinare della fattispecie deve essere individuato nell'art. 55 del d.lgs. 117/2017 (Codice del terzo settore) alla cui stregua:

"In attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

4. – La giurisprudenza costituzionale ha offerto una preziosa chiave di esegesi dell'istituto riconducendolo sotto il segno del principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 u.c. Cost.: *"È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria - strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328).*

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune»

(art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di

cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” (Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131).

5. – Il formante giurisprudenziale è stato presto suggellato dal formante normativo che, in seno al nuovo Codice dei contratti pubblici, è stato estremamente netto nel ricondurre la procedura di co-progettazione *ex art. 55 cit.* nel novero dei “*modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore*” che la pubblica amministrazione può apprestare, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale (v. art. 6 d.lgs. n. 36/2023): sicché, a livello regolatorio, l’istituto in argomento sfugge alla disciplina dei contratti pubblici per espressa previsione del legislatore (art. 6 cit. ultimo periodo: “*Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017*”) purché gli enti del Terzo settore coinvolti contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Sempre sul versante strettamente disciplinatorio, lo stesso paradigma normativo postula il rispetto dei principi della legge n. 241 del 1990 stabilendo, altresì, che l’individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avvenga anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell’intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l’individuazione degli enti partner: tale ultima previsione è stata interpolata a seguito delle osservazioni formulate nel parere n. 1405 del 14 giugno 2017 della Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato per

l'attuazione delle deleghe legislative recate dalla legge n. 124 del 2015 di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Quanto precede vale a sgombrare il campo da ogni dubbio ermeneutico circa l'estraneità della procedura per cui è causa dalla disciplina specifica dettata per gli appalti pubblici di servizi.

6. – Venendo al merito della questione controversa, avallata con effetto assorbente dal giudice di prime cure, il Collegio non condivide il percorso argomentativo seguito dalla sentenza impugnata quanto all'effettivo possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale previsti dal punto 6.2 dell'Avviso pubblico.

6.1. – Il T.A.R. ha, infatti, opinato, con esegesi restrittiva e finalistica, che la perimetrazione dell'Ambito di intervento, rispetto al quale era richiesta la maturazione di un'esperienza professionale almeno triennale, dovesse essere interpretato in chiave teleologico-funzionale alla luce del progetto di massima e della platea di destinatari degli interventi (*“il tenore testuale della stessa lex specialis della procedura che chiarisce che l'ambito dell'intervento cui commisurare il requisito tecnico-professionale è intimamente e inscindibilmente correlato ai destinatari dell'intervento medesimo”*, v. pag. 24 sentenza appellata), mentre l'appellante principale e la A.S.L. quale appellante incidentale sostengono che il requisito esperienziale dovesse limitarsi alla più ampia e generica area della *“Formazione e lavoro”*.

6.2. – L'opzione esegetica abbracciata dal T.A.R., pur condivisibile in punto di principio, si presta ad una rivisitazione critica nella sua declinazione applicativa: a detta del primo giudice, i destinatari dell'intervento sono *“persone che si trovano in condizioni di disagio psichico, disabilità cognitiva o con trascorsi di dipendenze patologiche, rispetto a cui si rende necessario una esperienza specialistica per affiancare alle terapie mediche interventi specifici che attengono la sfera sociale, relazionale e lavorativa nell'ottica di un completo inserimento o reinserimento sociale”* (v. pag. 24 della sentenza impugnata), sicché sono stati ritenuti inconferenti

o fuori asse le esperienze dichiarate dalla Cooperativa Ohana - attività svolte nell'ambito dei tirocini di inclusione sociale previsti dalle misure del Reddito di Cittadinanza e l'attivazione di alternanza scuola-lavoro – poiché si tratterebbe di *“esperienze che non attengono in alcun modo all'ambito della formazione e inserimento lavorativo di persone con disagio psichico, disabilità cognitiva, con trascorsi di dipendenza da sostanze”*.

Del pari, quanto ad Assohandicap Onlus *“il riferimento nell'autodichiarazione è esclusivamente all'attività semiresidenziale ex art. 26; si tratta di prestazioni di carattere socio-sanitarie che, sebbene indirizzate a persone con disabilità, evidentemente, non hanno nulla a che fare con l'attività di formazione-lavoro dei soggetti di cui trattasi”*.

Parimenti, con riferimento alla mandante Prassi e Ricerca Cooperativa Sociale ETS essa avrebbe dichiarato ai fini di interesse *“servizi collegati all'accoglienza di persone migranti titolari di accoglienza e servizi per il contrasto alla povertà inseriti nelle misure di reddito di cittadinanza”* che *“non posseggono la specifica di sistemi di accoglienza per la categoria DM (Disagio Mentale), oggetto invece di Progetti di Accoglienza e Integrazione in favore di adulti con disagio mentale e/o psicologico titolari di accoglienza SAI in Centri residenziali gestiti”*.

7. – Orbene, non si dubita che il dato letterale del punto 6.2 – *“avere un'esperienza di almeno tre anni con riferimento agli ambiti di intervento per i quali gli ETS si candidano”* – vada interpretato teleologicamente nella cornice delle linee di intervento tracciate dal progetto di massima avendo a mente gli obiettivi e i destinatari degli interventi stessi (v. punto 3 Avviso: *“scopo della presente procedura è individuare tre (3) ETS, singoli e/o associati, a partecipare alle successive fasi del procedimento, nei termini previsti dal presente Avviso e in coerenza con quanto stabilito dal progetto di massima allegato (Allegato 2), il quale descrive gli obiettivi e gli ambiti di intervento per cui si chiede di manifestare il proprio interesse”*), senonché la portata del Progetto

di massima tratteggia un orizzonte assai più ampio rispetto agli interventi prospettati e ai relativi destinatari: sin dall'esordio in premessa, la A.S.L. Roma 6 chiarisce che *“Con questo progetto il DSM DP ASL RM6 intende rispondere alla necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni ad integrazione sociosanitaria nei confronti di bambini, ragazzi, giovani, adulti e di famiglie in condizione di vulnerabilità”* per poi soggiungere che i destinatari dei PTRP sono *“gli utenti in carico ai servizi territoriali del DSMDP”* che non si esauriscono nelle categorie delle *“persone con disabilità sociale concomitante o conseguente a patologie psichiatriche a decorso protratto e/o potenzialmente ingravescente, che richiedono interventi personalizzati caratterizzati dall'inscindibilità degli interventi sanitari e sociali”* o delle *“persone in situazione di vulnerabilità a grave rischio di cronicizzazione con disturbo da consumo di sostanze psicotrope e da dipendenze comportamentali, anche con comorbidità psichiatrica a decorso protratto, che richiedono progetti personalizzati e complessi, da attuarsi in integrazione con la rete dei servizi e delle risorse territoriali”* – situazioni soggettive riconducibili alle locuzioni sintetiche impiegate dal primo giudice *“persone che si trovano in condizioni di disagio psichico, disabilità cognitiva o con trascorsi di dipendenze patologiche”* – bensì ricomprendono altresì situazioni soggettive di disagio sociale riscontrabile in *“adolescenti e i giovani adulti in situazione di vulnerabilità, a grave rischio di evoluzione verso problematiche psichiatriche e/o comportamentali o dipendenze patologiche”*, *“persone che esprimono scarsa collaboratività, al fine dell'attivazione di progetti che possano favorire e facilitare la presa in carico”* e *“minori affetti da disturbo dello spettro autistico, nell'ambito del PDTA Disturbi spettro autistico (Percorso Diagnostico Terapeutico Assistenziale) come da Del. Az. 88 del gennaio 2019 e 716 del maggio 2021”*.

7.1. – In altre parole, le categorie soggettive rientranti nel novero degli utenti dei Centri di salute mentale sono assai più numerose di quelle ricondotte al disagio

psichico o alla disabilità cognitiva, potendo ricadervi, in ottica preventiva, tutte quelle situazioni di fragilità o vulnerabilità che costituiscono fattori di rischio per la salute mentale.

A riprova di ciò, il Piano Regionale di Azioni per la salute mentale 2022-24 “*Salute e inclusione*” della Regione Lazio – puntualmente richiamato nel Progetto di massima - ricomprende nella platea della popolazione fragile i soggetti esposti a condizione di marginalità sociale tra cui gli indigenti e i migranti, sicché “*nell’ambito della salute mentale risulta quanto più necessaria la stretta connessione tra sfera sociale e sanitaria nella realizzazione dei servizi/interventi di cura*”: non casualmente tra le macro-attività afferenti al Distretto socio-sanitario quale nodo della rete della salute mentale figurano le misure per il sostegno e l’inclusione sociale ossia “*Provvidenze economiche per il disagio psichico*” (art. 25 L.R. 11/2016 e regolamento regionale 1/2000 e s.m.i.), le “*misure di contrasto della povertà e di integrazione al reddito (buoni pasto o buoni spesa, contributi economici per gli alloggi/utenze, reddito di cittadinanza-decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 e decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019), pronto intervento sociale e sostegno alle povertà estreme*” e le “*Misure a sostegno dell’inserimento lavorativo (legge n. 68/99-tirocini extracurricolari dgr n. 576/2019 e di inclusione sociale dgr n. 511/2013)*”.

Inoltre, il Piano regionale, nel porre l’accento sull’interdisciplinarietà della presa in carico, si sofferma con specifici paragrafi sulle condizioni di vulnerabilità, potenzialmente foriere di disagio psichico, di chi versa in stato di povertà, anche assoluta (par. 5.4 “*Le problematiche di salute mentale che incontrano condizione di povertà possono essere caratterizzate da indigenza e mancanza di mezzi che sono la prima causa del disagio, ovvero situazioni in cui non è la povertà il primo fattore determinante quella condizione e il disturbo psicopatologico risulta scatenante più di altri la marginalità della persona e la condizione di degrado sociale*”) e dei migranti (par. 5.5 “*Queste persone sono state esposte ad esperienze traumatiche, violente e di*

abbandono nel proprio paese di origine, durante il viaggio e nel luogo di destinazione, sviluppando una maggiore vulnerabilità allo sviluppo di reazioni psicopatologiche fortemente invalidanti”).

7.2. – Tali ponderate riflessioni inducono, dunque, ad una rilettura più ampia e comprensiva del requisito esperienziale previsto dall’Avviso pubblico diversamente dalla linea interpretativa indebitamente restrittiva patrocinata dal giudice di prime cure. Ne riviene che i progetti pluriennali condotti dalla cooperativa sociale Prassi e ricerca – Progetto S.P.R.A.R. e Accoglienza diffusa svolti in favore di popolazioni migranti – non possono essere ritenuti estranei all’orizzonte teleologico dell’ambito di intervento in esame, vista la comprovata condizione di vulnerabilità del migrante foriera di potenziale disagio psichico; parimenti a dirsi per le attività svolte dalla stessa presso lo Sportello per le famiglie beneficiarie del reddito di cittadinanza nonché per le attività di servizio di contrasto alla povertà finanziate dal Ministero del lavoro.

7.3. – Del pari, le progettualità realizzate dalla Società cooperativa sociale Ohana Onlus vertono su ambiti analoghi, pienamente spendibili quale requisito esperienziale: sia i tirocini per l’inclusione sociale, sia i piani di intervento finalizzati all’integrazione e inclusione scolastica e formativa degli allievi con disabilità o in situazioni di svantaggio mirano a categorie svantaggiate e vulnerabili suscettibili di ricadere in condizioni di disagio psichico, indi, trattasi di esperienze dell’ambito *“Formazione e lavoro”* mirate e qualificanti in pieno ossequio allo spirito della procedura di co-progettazione.

8. – La comprova del possesso dei requisiti per questi due ETS è bastevole ad assicurare il rispetto della condizione del punto 5, lett. b) dell’Avviso pubblico (*“il possesso da parte di tutti i componenti dell’aggregazione dei requisiti di ordine generale, previsti dal presente Avviso, i requisiti di idoneità tecnico-professionale dovranno essere posseduti dall’ETS designato come Capogruppo/Mandatario e da almeno la metà degli altri ETS partecipanti e ciò al fine di promuovere i principi di*

massima partecipazione”) e conduce all’accoglimento dell’appello principale e dell’appello incidentale della A.S.L. Roma 6 senza necessità di esaminare la questione ermeneutica dell’interpretazione cumulativa o alternativa dei mezzi probatori di cui al punto 6.2 dell’Avviso, chiaramente riassorbita dal comprovato possesso dei contestati requisiti da più della metà degli ETS partecipanti.

9. – Stante l’accoglimento dell’appello principale occorre scrutinare i motivi proposti in via incidentale dalla Cooperativa Capodarco, che sono palesemente infondati.

9.1. – Non merita condivisione la censura inerente alla ritenuta carenza del raggruppamento appellante dell’ulteriore requisito, previsto dal menzionato art. 6.2 dell’Avviso di selezione, laddove “*è richiesta un’esperienza maturata, nell’ultimo triennio (2020-2023) e in riferimento agli ambiti di intervento, per un importo pari ad almeno: ... per Ambito 2: 400.000,00*”.

Avendo confutato l’assunto che l’ambito “*Formazione e lavoro*” si dovesse riferire invariabilmente al disagio psichiatrico, le copiose – e anche significative (ad es. WorkLab) – esperienze curriculari annoverate da Make4work soddisfano adeguatamente il valore soglia richiesto dalla *lex specialis*.

9.2. – Quanto alla denunciata omessa applicazione, da parte della Cooperativa Alteya, dei C.C.N.L. vigenti sottoscritti dalle organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative, non vi è traccia nella *lex specialis* di gara di un siffatto requisito, che sarebbe comunque da interpretare in via costituzionalmente orientata in modo compatibile con la libertà di iniziativa imprenditoriale *ex art. 41 Cost.*

10. – In conclusione, devono essere accolti l’appello principale e l’appello incidentale proposto dalla Azienda sanitaria, mentre deve essere respinto l’appello incidentale proposto da Capodarco; per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

11. – La peculiarità delle questioni interpretative sottese alla controversia giustifica l’integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, dispone quanto segue:

1. accoglie l'appello principale e l'appello incidentale proposto dalla Azienda Sanitaria;
2. respinge l'appello incidentale proposto dalla Società Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco;
3. per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado;
4. compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO