

## **TAR Campania, Sezione Ottava, Sentenza n. 2078 del 26 marzo 2026**

Appalti pubblici – Affidamento diretto – Confronto tra preventivi – Applicazione delle norme delle procedure ad evidenza pubblica

Pubblicato il 26/03/2026

**N. 02078/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 06452/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6452 del 2025, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di (...), non costituito in giudizio;

*nei confronti*

(...) S.r.l., non costituito in giudizio;

*per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia*

- a) della comunicazione di aggiudicazione della procedura telematica per l'affidamento diretto del servizio di conferimento della frazione organica (CER 20.01.08);
- b) della Determinazione Dirigenziale n. 652 del 14 ottobre 2025 (R.G. 59/2025), recante l'aggiudicazione definitiva in favore della società (...) S.r.l.;
- c) del verbale di confronto preventivi prot. n. 10174 del 1° ottobre 2025, nonché di ogni altro verbale o atto

istruttorio relativo alla procedura;

d) della nota di riscontro e rigetto dell'istanza di riesame in autotutela (prot. n. 11321 del 29 ottobre 2025);

e) del bando-disciplinare di gara e dei relativi allegati, nella parte in cui risultino, anche indirettamente, lesivi dell'interesse qui fatto valere in giudizio;

f) di ogni altro atto preordinato, connesso, consequenziale e conseguente anche non conosciuto, riferibile alla procedura oggetto di causa;

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato tra il Comune di (...) e la controinteressata o altro operatore economico diverso dalla ricorrente, nelle more della decisione della presente controversia;

nonché per la declaratoria del diritto della ricorrente a subentrare nel medesimo contratto, ove stipulato anteriormente alla decisione di merito, per la parte residua, ai sensi e per gli effetti degli artt. 121 e 122 del Codice del Processo Amministrativo;

nonché in via subordinata, accertare la responsabilità dell'Amministrazione ex art. 30 c.p.a. e condannarla al risarcimento del danno per perdita di chance, nella misura da determinarsi in via equitativa

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il dott. Luca Cestaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.1. Con il presente ricorso, (...) s.r.l. impugna la comunicazione di aggiudicazione della procedura telematica per l'affidamento diretto del servizio di conferimento della frazione organica (CER 20.01.08), la determinazione dirigenziale n. 652 del 14 ottobre 2025 (R.G. 59/2025), recante l'aggiudicazione definitiva in favore di (...) s.r.l., il verbale di confronto preventivi prot. n. 10174 del 1° ottobre 2025, la nota di rigetto dell'istanza di riesame in autotutela prot. n. 11321 del 29 ottobre 2025, nonché il bando-disciplinare e gli allegati nella parte ritenuta lesiva.

La ricorrente chiede, inoltre, la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato, il subentro nel

rapporto contrattuale e, in via subordinata, il risarcimento del danno per perdita di chance.

La parte ricorrente espone che, con determinazione dirigenziale n. 613 del 24 settembre 2025, il Comune di (...) – Settore Ambiente – ha avviato una procedura di affidamento diretto semplificato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023, per il servizio di conferimento della frazione organica dei rifiuti urbani, codice CER 20.01.08, per l'anno 2025-2026, invitando quattro operatori economici iscritti alla categoria merceologica S/25 e all'Albo dei Gestori Ambientali; tra questi era compresa la stessa (...) s.r.l.

La ricorrente deduce, altresì, di avere caricato, in data 29 settembre 2025, alle ore 11:29:05, la propria offerta tramite la piattaforma *Traspare*, mediante file "Documentazione richiesta.zip.p7m", con impronta MD5 770ca436521923191eed03d9bc3354e0 ed esito di caricamento positivo ("busta con offerta caricata correttamente").

Sempre secondo la prospettazione attorea, il plico digitale conteneva la documentazione amministrativa, l'offerta economica e l'allegato n. 12, denominato "CCNL, Sicurezza e Manodopera", recante l'indicazione separata dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza.

La stessa parte riferisce, inoltre, di avere inoltrato, nella medesima data, alle ore 10:49, una richiesta di chiarimenti alla stazione appaltante, rappresentando difficoltà tecniche nel caricamento della documentazione, richiesta che assume essere rimasta priva di riscontro.

Dagli atti del procedimento versati in giudizio risulta che, con verbale di confronto preventivi prot. n. 10174 del 1° ottobre 2025, il RUP ha dato atto che, entro il termine del 30 settembre 2025, erano pervenute tre offerte di preventivo da parte di (...) s.r.l., (...) s.r.l. ed (...) s.r.l., mentre per (...) s.r.l. non risultava pervenuto alcun preventivo.

Nel medesimo verbale si legge che (...) s.r.l. aveva offerto un ribasso percentuale del 15,57% sull'importo a base di gara, determinando l'importo totale del preventivo in euro 110.498,40, ma che l'offerta economica sarebbe risultata priva della specifica dei costi della manodopera, con conseguente esclusione dell'operatore economico.

Lo stesso verbale dà quindi atto dell'offerta di (...) s.r.l., pari a euro 112.432,98 al netto del ribasso, oltre oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, per un totale complessivo di euro 115.651,38, nonché della completezza e regolarità della documentazione amministrativa da questa prodotta, e conclude nel senso di poter procedere all'affidamento diretto del servizio in suo favore.

La ricorrente espone che, nonostante l'offerta di (...) s.r.l. fosse stata ricevuta dal sistema, il verbale non avrebbe recato alcuna espressa motivazione dell'esclusione, limitandosi a proporre l'affidamento in favore di (...) s.r.l.; aggiunge che la successiva determinazione dirigenziale n. 652 del 14 ottobre 2025 ha disposto l'aggiudicazione definitiva alla controinteressata, omettendo ogni riferimento alla posizione di (...) s.r.l.

1.2. In data 25 ottobre 2025 la ricorrente ha presentato istanza di riesame in autotutela, qualificando la propria estromissione come "esclusione implicita". In tale istanza essa ha ribadito di avere caricato tempestivamente l'offerta, ha richiamato la ricevuta di sistema e la richiesta di chiarimenti inviata il 29 settembre 2025, ha sostenuto che la documentazione risultava comunque caricata e formalmente ricevuta, ha censurato il difetto di istruttoria e di motivazione dell'aggiudicazione, ed ha invocato, in particolare, l'obbligo di attivazione del soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 del d.lgs. n. 36/2023, nonché la violazione dei principi di leale collaborazione, trasparenza e favor participationis.

Con nota prot. n. 11321 del 29 ottobre 2025 il Comune ha respinto l'istanza di riesame.

In detta nota l'amministrazione ha rappresentato: che si trattava di affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023, nell'ambito del quale il RUP valuta l'offerta e l'affidabilità dell'operatore economico; che (...) s.r.l. era stata esclusa in sede di confronto dei preventivi per non avere indicato nell'offerta economica i costi della manodopera; che l'art. 108, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023 prevede, a pena di esclusione, l'indicazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali di sicurezza, disposizione ritenuta applicabile anche agli affidamenti diretti; che tale carenza non poteva essere sanata mediante soccorso istruttorio, stante il limite di cui all'art. 101, comma 1, lett. a), del medesimo decreto legislativo; che, infine, l'offerta di (...) s.r.l. era stata compilata e trasmessa tramite la piattaforma *Traspare* ed era stata congruamente valutata nel verbale prot. n. 10174 del 1° ottobre 2025. Sulla base di tali rilievi, il Comune ha escluso i presupposti per l'annullamento d'ufficio della determinazione n. 652/2025.

1.3. Di seguito si riportano le censure articolate nel ricorso introduttivo.

*I. Sui principi del risultato, della fiducia e della proporzionalità (artt. 1 e 4 D.Lgs. 36/2023)* La ricorrente deduce che l'amministrazione avrebbe dato prevalenza ad un formalismo documentale incompatibile con il nuovo Codice dei contratti pubblici. Assume che l'offerta fosse univocamente ricostruibile e che, pertanto, l'esclusione non potesse essere fondata su un rilievo meramente formale, tanto più a fronte del principio del risultato e del dovere di valutare la condotta dell'operatore economico secondo canoni di collaborazione,

proporzionalità e buona fede. Nel corpo del motivo la parte richiama, tra l'altro, Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2024, n. 5663, e Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2024, n. 4042.

## *II. Il Quadro del D.Lgs. 36/2023*

Con il secondo motivo la ricorrente sostiene che il d.lgs. n. 36/2023 avrebbe superato il precedente formalismo espulsivo, imponendo una lettura sostanzialistica degli adempimenti di gara, coerente con i principi del risultato, della fiducia, della proporzionalità e del buon andamento. In tale prospettiva, secondo la ricorrente, anche l'obbligo di indicazione dei costi interni andrebbe coordinato con i principi generali del sistema e con il dovere di valorizzare il contenuto effettivo dell'offerta, piuttosto che la sua mera collocazione formale nei documenti telematici.

## *III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 108, comma 9, D.Lgs. 36/2023 – travisamento dei fatti e difetto d'istruttoria*

Con il terzo motivo, riferito al caricamento telematico dell'offerta, alla prova informatica e al principio di affidamento, la ricorrente deduce che la ricevuta automatica di caricamento, l'impronta hash MD5, i log di piattaforma e la richiesta di chiarimenti tempestivamente inoltrata dimostrerebbero l'avvenuta trasmissione dell'intera offerta e l'affidamento ingenerato dal corretto esito del sistema. Nel caso di specie, l'Amministrazione non ha neppure verificato il contenuto dell'allegato 12, limitandosi a ritenere l'offerta "incompleta" allorché, invece, il dato richiesto deve ritenersi validamente trasmesso a mezzo allegato.

## *IV. Violazione dell'art. 101 D.Lgs. 36/2023 – omessa attivazione del soccorso istruttorio*

Con il quarto motivo la parte ricorrente lamenta che l'amministrazione non abbia attivato il soccorso istruttorio. Deduce che, anche nelle procedure telematiche e negli affidamenti diretti, la stazione appaltante dovrebbe richiedere la regolarizzazione in presenza di dichiarazioni o documenti mancanti, incompleti o irregolari, purché la regolarizzazione non alteri la concorrenza. La ricorrente sostiene che, nel caso di specie, non si sarebbe trattato di integrare ex post l'offerta economica, ma di valorizzare dati già esistenti nei file caricati.

## *V. Difetto di motivazione e sviamento di potere (artt. 3 e 10-bis L. 241/1990)*

Con il quinto motivo la ricorrente deduce che la determinazione n. 652/2025 non contenga alcuna motivazione circa la propria esclusione e che solo con il rigetto dell'autotutela l'amministrazione abbia introdotto, in via postuma, il rilievo relativo alla mancata indicazione dei costi della manodopera. Secondo la prospettazione attorea, tale integrazione postuma non sarebbe idonea a sanare il vizio originario e

rivelerebbe, altresì, la mancata attivazione del contraddittorio procedimentale.

*VI – Violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e favor participationis (art. 1 L. 241/1990, art. 4 D.Lgs. 36/2023, art. 97 Cost.)*

Con il sesto motivo la ricorrente sostiene che l'amministrazione avrebbe escluso un operatore economico asseritamente idoneo per una mera irregolarità formale, in violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, economicità e buon andamento. Deduce che l'estromissione dalla procedura costituirebbe misura eccezionale e sproporzionata, contrastante con il favor participationis e con la finalità di selezionare l'offerta economicamente più conveniente.

1.4. La parte ha proposto, altresì, istanza cautelare, istanza istruttoria ex art. 65 c.p.a. – chiedendo l'ordine di deposito dei log informatici della piattaforma *Traspare*, del fascicolo integrale della procedura, della copia integrale dell'allegato 12 firmato digitalmente e del verbale in formato originale – nonché domanda di declaratoria di inefficacia del contratto, di subentro e, in subordine, di risarcimento del danno da perdita di chance.

1.5. All'esito udienza camerale del 04 dicembre 2025, il Collegio ha rilevato la possibile inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in difetto della prova di resistenza, invitando le parti a interloquire sul punto (cfr. il verbale). Con memoria depositata il 10 dicembre 2025, la ricorrente ha sostenuto che il verbale prot. n. 10174, già depositato in giudizio, dimostrava invece la maggiore convenienza della propria offerta; ha richiamato il maggiore ribasso del 15,57% e ha dedotto che, se l'offerta fosse stata ritenuta valutabile, essa sarebbe risultata aggiudicataria. La parte ha quindi insistito sulla sussistenza di un interesse concreto ed attuale all'annullamento degli atti impugnati, evidenziando, in via principale, la possibilità di conseguire l'aggiudicazione e, in via subordinata, l'interesse strumentale alla riedizione della procedura. Nella medesima memoria ha ribadito, inoltre, l'illegittimità dell'omesso soccorso istruttorio e l'erroneità della valutazione amministrativa, assumendo che i costi della manodopera fossero stati dettagliati in un documento singolo caricato sulla piattaforma e che l'offerta di (...) s.r.l. fosse, in termini unitari, pari a euro 103,00 per tonnellata, rispetto a euro 107,45 per tonnellata dell'aggiudicatari

1.6. All'esito dell'udienza camerale del 18 dicembre 2025, il Tribunale ha respinto la domanda di sospensione, rilevando che, allo stato degli atti, non risultava dimostrata la completezza dell'offerta economica con l'indicazione separata dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza, senza che in tale

ambito potesse trovare applicazione il soccorso istruttorio, con richiamo al precedente Cons. Stato n. 3000/2024. La ricorrente, in data 11 febbraio 2026, ha depositato una memoria ex art. 73 c.p.a. nella quale ha ribadito che l'offerta era stata regolarmente caricata entro il termine, che all'interno del file risultavano inseriti tutti gli elementi costitutivi dell'offerta – compreso l'allegato n. 12, sottoscritto digitalmente, con indicazione separata dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza – e che, pertanto, non ricorreva alcuna omissione sostanziale, ma al più una contestazione sulla collocazione documentale delle relative indicazioni all'interno della busta telematica.

1.7. All'esito dell'udienza pubblica del 18 marzo 2025, la causa era trattenuta in decisione

### DIRITTO

2. Ancor prima di passare alla trattazione del merito del ricorso, va rammentato che, in tema di contenzioso relativo alle procedure di affidamento di pubblici servizi, la sentenza è redatta *«in forma semplificata»* potendo, quindi, consistere *«in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo»* (artt. 120 co. 6 e 74 c.p.a.).

3. Giova, innanzitutto, osservare che non v'è dubbio che l'offerta della parte ricorrente presenti il massimo ribasso tra quelle pervenute. La documentazione presente in atti, peraltro, evidenzia che la procedura in esame è stata svolta secondo il criterio dell'affidamento diretto ai sensi dell'art. 50 co. 1 lett. b del codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36/2023 (di seguito anche “codice” o “c.c.p.”) prevedendosi, tuttavia, l'invito a degli operatori del settore (cfr. la lettera di invito in atti) e un confronto delle offerte sulla base del criterio del minor prezzo. In tal senso, depongono il verbale di confronto dei preventivi del 30 settembre 2025 e la risposta negativa all'istanza di riesame presentata dalla società ricorrente del 29 ottobre 2025, atti in cui si dà conto dell'esclusione della (...) s.r.l. per essere la sua offerta *“priva di specifica dei costi della manodopera”* con conseguente aggiudicazione del servizio alla società la cui offerta si presentava peggiore sul piano del prezzo, ma completa.

4. Nel caso di specie, quindi, pur trattandosi di procedura ad affidamento diretto, la Stazione appaltante si è vincolata a un metodo di confronto delle offerte di tal che occorre verificare se la procedura si sia poi svolta secondo quanto previsto (v. sulla portata dell'autovincolo in simili casi, C.d.S., sez. V, n. 4659/2024).

5. Ebbene, l'esclusione della società ricorrente non è legittima. Difatti, sebbene non sia suscettibile di soccorso istruttorio l'indicazione dei costi della mano d'opera delle offerte (v. artt. 101 e 108 co. 9 del codice), risulta smentita in fatto la ricostruzione secondo cui la parte ricorrente non avrebbe indicato i costi

della manodopera e gli oneri della sicurezza nella propria offerta. La parte, invero, afferma di aver regolarmente ‘caricato’ sulla piattaforma *Traspare*, utilizzata per la procedura, un file-busta, firmato digitalmente (file con firma CADES, estensione \*.p7m), contenente, fra l’altro, l’allegato 12 recante la specifica indicazione degli oneri di sicurezza e dei costi della manodopera. L’allegato 12, peraltro, è appunto quello riferibile – secondo la dizione della stessa lettera di invito – a tali elementi.

La prospettazione della parte ricorrente non risulta smentita in alcun modo, anche alla luce della mancata costituzione del Comune e della controinteressata, ed è confermata dai documenti versati in atti relativi al caricamento della ‘busta’ firmata e al contenuto dell’allegato 12 che, effettivamente, reca un’espressa indicazione dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza.

Tali elementi costituiscono, appunto, adeguata conferma delle asserzioni della parte ricorrente che ha, quindi, assolto all’onere probatorio su di sé gravante mediante la produzione dei documenti a propria disposizione, non essendo nella propria disponibilità, evidentemente, i ‘log’ della piattaforma afferenti al contenuto del file-busta con firma CADES di cui, come detto, si dimostra l’avvenuto caricamento.

Va precisato, che l’allegato 12 reca una firma digitale con data del 29 settembre, antecedente alla scadenza dei termini (30 settembre) e all’invio dell’offerta come provato in atti (v., in particolare, i doc. nn. 11, 13 e 19 allegati al ricorso).

6. L’illegittimità dell’esclusione e la circostanza che l’offerta della parte ricorrente fosse indubbiamente quella con il minor prezzo induce all’integrale accoglimento della domanda principale nel senso di annullare l’aggiudicazione e di disporre la conseguente inefficacia del contratto stipulato con (...) s.r.l.

Nelle more della conclusione del procedimento di aggiudicazione in favore della ricorrente, al fine di assicurare continuità al servizio di rilevanza strategica senza soluzione di continuità, il Collegio stabilisce nell’interesse pubblico generale, ai sensi degli art. 34, comma 1, lett. e) ed art. 122 c.p.a., la decorrenza della declaratoria di inefficacia:

- a) alla data di effettivo subentro nel contratto da parte dell’aggiudicatario;
- b) oppure al trentesimo giorno dalla comunicazione del presente provvedimento entro cui dovrà disporsi l’aggiudicazione;
- c) in ogni caso, sono fatte salve le prestazioni nel frattempo rese dall’attuale aggiudicatario.

7. La domanda risarcitoria è improcedibile stante l’accoglimento delle domande principali poiché proposta

solo in via subordinata.

8. Le spese eseguono la soccombenza nei confronti della Stazione appaltante e sono liquidate come da dispositivo.

Ricorrono, invece, adeguate ragioni per disporre la compensazione delle spese di lite nei confronti della controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

I) lo accoglie; per l'effetto,

II) annulla la determinazione di aggiudicazione definitiva (sub b dell'epigrafe);

III) dispone l'inefficacia del contratto e il conseguente subentro della ricorrente con la decorrenza indicata al capo 6 della motivazione;

IV) condanna il Comune intimato al pagamento delle spese di lite che si liquidano in euro 4.000,00 (quattromila/00), con attribuzione al procuratore di parte ricorrente dichiaratosi antistatario;

V) ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

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

Paolo Corciulo, Presidente

Luca Cestaro, Consigliere, Estensore

Angela Fontana, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Luca Cestaro**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Corciulo**

IL SEGRETARIO