

TAR Campania, Sezione Terza, Sentenza n. 1071 del 16 febbraio 2026

Appalti pubblici – PAD – Malfunzionamento piattaforma – Proroga termini di gara – A condizione che abbia precluso partecipazione alla gara

Pubblicato il 16/02/2026

N. 01071/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05306/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5306 del 2025, proposto da (...) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in (...);

contro

Regione (...), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura regionale in (...);

nei confronti

(...) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- 1) del decreto dirigenziale della Regione (...) n. 1 del 15 settembre 2025, avente a oggetto “*Aggiudicazione procedura n. 3988/AP/2024 - procedura di gara aperta telematica di rilevanza comunitaria ai sensi degli artt. 14, 25 e 71 del D.lgs. 36/2023, finalizzata all'acquisto, la consegna, l'installazione e il supporto specialistico di un sistema quantistico*” - CUP (...) -CIG (...), in favore della (...) s.p.a.;
 - 2) della proposta di aggiudicazione;
 - 3) di tutti gli atti di gara, ivi compresi i verbali, il bando, il disciplinare e il capitolato speciale;
 - 4) della determina di indizione della procedura di gara;
 - 5) dei chiarimenti;
 - 6) della nota prot. n. 67055 del 10 febbraio 2025, con la quale veniva “proposta” la proroga del termine per presentare offerte e del provvedimento di data ed estremi sconosciuti, con il quale detta proroga veniva effettivamente “disposta”;
 - 7) di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'avvenuta integrale conoscenza degli atti di gara;
- nonché per la declaratoria d'inefficacia del contratto di appalto eventualmente stipulato, l'accertamento del diritto della società ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della gara *de qua* e il conseguente subentro;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione (...) e della (...) s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli articoli 74 e 120 del codice del processo amministrativo;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2026 la dott.ssa Valeria Ianniello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto la “*Procedura di gara aperta telematica di rilevanza comunitaria, ai sensi degli artt. 14, 25 e 71 del D.lgs. 36/2023, finalizzata all’acquisto, la consegna, l’installazione e il supporto specialistico di un sistema quantistico*” – CUP (...) - CIG (...), indetta dalla Regione (...) con decreto dirigenziale n. 1083 del 2 dicembre 2024 e aggiudicata con decreto dirigenziale n. 1 del 15 settembre 2025 in favore della controinteressata (...) s.p.a.

2. Con la sentenza n. 7988 del 9 dicembre 2025, emessa nel giudizio instaurato dalla stessa (...) s.p.a. avverso il parziale oscuramento dell’offerta dell’aggiudicataria (...) s.p.a., questa Sezione ha in parte dichiarato cessata la materia del contendere, in parte respinto il ricorso.

3. Avverso l’aggiudicazione, in questa sede impugnata, la ricorrente muove le seguenti censure:

1) nullità del contratto di avvalimento stipulato dall’aggiudicataria con la società (...), per genericità dell’oggetto e per la irrisorietà del corrispettivo pattuito;

2) violazione degli articoli 3, 25 e 92 del decreto legislativo n. 36 del 2023, difetto d’istruttoria e di motivazione, eccesso di potere, in relazione alla disposta proroga del termine di scadenza per la presentazione delle offerte;

3) violazione dell’articolo 57, comma 2-*bis*, del decreto legislativo n. 36 del 2023 e della normativa in materia di parità di genere e, in particolare, dell’articolo 46 del decreto legislativo n. 198 del 2006; ovvero, in via subordinata, illegittimità del Bando di gara per la mancata previsione della tutela a favore della parità di genere; in alternativa, la ricorrente chiede di rimettere alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ai sensi dell’articolo 267 del TFUE, la questione interpretativa pregiudiziale degli articoli 57 e 18 e seguenti del decreto legislativo n. 36 del 2023, nella parte in cui per gli appalti di fornitura o misti di fornitura e servizi “è consentito non prevedere l’inserimento di clausole a

tutela dei lavoratori ed in particolare della parità di genere”;

4) mancata indicazione dei costi della manodopera; in via subordinata, la ricorrente chiede: di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 41 e 18 e seguenti del decreto legislativo n. 36 del 2023, in relazione agli articoli 1 e 3 della Costituzione, *“in quanto l’attuale assetto normativo determina un ingiustificato squilibrio delle tutele tra i lavoratori impiegati in appalti di servizi e di lavori ed i lavori impiegati in prestazioni riconducibili a forniture e servizi, quali prestazioni accessorie, quando la prestazione principale appaltata è riconducibile al novero della fornitura”*; di rimettere alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ai sensi dell’articolo 267 del TFUE, la questione interpretativa pregiudiziale degli articoli 41 e 18 e seguenti del decreto legislativo n. 36 del 2023, nella parte in cui per gli *“appalti prevalentemente di fornitura è consentito non prevedere l’inserimento del costo della manodopera”*;

5) genericità dell’offerta tecnica, asseritamente *“scarna sotto il profilo descrittivo”*; ovvero, in via subordinata, illegittimità del Bando di gara per aver *“consentito la partecipazione ed il conseguimento del punteggio tecnico ai concorrenti che si impegnavano in astratto a rendere prestazioni conformi al disciplinare senza minimamente descrivere le prestazioni proposte”*.

4. Il Collegio ritiene fondata la censura assorbente relativa alla illegittimità della disposta proroga del termine di scadenza per la presentazione delle offerte.

4.1. Giova, in primo luogo, respingere le eccezioni sollevate dalla controinteressata (...) e dalla Regione (...).

La censura non può, infatti, essere ritenuta tardiva, atteso che, per pacifica giurisprudenza, *“le clausole del bando di gara [tale essendo la previsione del termine di presentazione delle offerte e, dunque, la relativa proroga] vanno tempestivamente impugnate [soltanto] allorché, contenendo clausole impeditive dell’ammissione dell’interessato alla selezione, si configurino come escludenti, quindi idonee a generare una lesione immediata, diretta ed attuale, nella situazione soggettiva dell’interessato, dal momento che la loro asserita lesività non si manifesta e non opera per la prima volta con l’esclusione o la mancata aggiudicazione, bensì nel momento anteriore nel*

quale i requisiti di partecipazione sono stati assunti come regole per l'amministrazione ... (Cons. Stato, Ad. Plen. 29 gennaio 2003, n. 1 e, da ultimo, id., Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4)" (T.A.R. Campania, sezione staccata di Salerno, sezione prima, sentenza 8 novembre 2024, n. 2127).

Nella fattispecie in esame, tale oggettiva attitudine non si rileva, non avendo la contestata proroga inciso sulla possibilità per la ricorrente di presentare la propria offerta; risulta, pertanto, tempestiva l'impugnazione proposta solo successivamente alla mancata aggiudicazione dell'appalto: *"escluso, dunque, che la previsione impugnata abbia carattere impeditivo alla partecipazione, si riepande la regola generale che vede l'onere di impugnazione di una clausola del bando unitamente all'atto concretamente lesivo della posizione del ricorrente"* (T.A.R. Campania, sezione nona, sentenza 22 agosto 2025, n. 5957).

4.2. La censura non può nemmeno ritenersi inammissibile, atteso che – a parere del Collegio – non può configurare acquiescenza il mero fatto di aver usufruito di una proroga che, all'epoca, la ricorrente non avrebbe neanche potuto impugnare. Al riguardo, la giurisprudenza è chiara nel ritenere che *"l'acquiescenza al provvedimento amministrativo, in linea di principio, è ravvisabile in presenza di atti o comportamenti univoci, posti liberamente in essere dal destinatario dello stesso, tali da dimostrare la chiara e inconfutabile sua volontà di accettarne gli effetti e l'operatività (Cons. Stato, V, 5 dicembre 2022, n. 10635; IV, 12 giugno 2014, n. 2998)"* (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 aprile 2024, n. 3853). Nella pronuncia richiamata, il Consiglio di Stato – in una fattispecie analoga a quella oggetto di esame in questa sede – non ha riconosciuto alla partecipazione a una procedura concorsuale *"il valore di acquiescenza al provvedimento che ne aveva disposto la rinnovazione (Cons. Stato, VI, 2 marzo 2017, n. 977)"*, non costituendo tale circostanza *"un comportamento univoco dal quale desumersi la volontà della ricorrente di accettare gli effetti della disposta rinnovazione"*, anche alla luce dello *"scarto temporale limitatissimo tra l'annullamento della procedura concorsuale e la riedizione della nuova, tale da non consentire la maturazione di una decisione compiuta di non partecipazione, e, ancora di più, [del]l'istanza di ostensione documentale*

presentata [al fine] di tutelare le proprie ragioni in sede giurisdizionale ... [sicché] non può ... parlarsi, con un adeguato grado di certezza, di un comportamento spontaneo, tenuto liberamente dal destinatario dell'atto, espressivo della chiara e univoca volontà di accettarne gli effetti anche se pregiudizievoli?.

4.3. Ciò premesso, nel merito il Collegio ritiene la censura fondata, per le ragioni di seguito esposte.

L'articolo 92 (*Fissazione dei termini per la presentazione delle domande e delle offerte*) del decreto legislativo n. 36 del 2023 stabilisce che:

“1. Le stazioni appaltanti, fermi quelli minimi di cui agli articoli 71, 72, 73, 74, 75 e 76, fissano termini per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte adeguati alla complessità dell'appalto e al tempo necessario alla preparazione delle offerte, tenendo conto del tempo necessario alla visita dei luoghi, ove indispensabile alla formulazione dell'offerta, e di quello per la consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati.

2. I termini di cui al comma 1 sono prorogati in misura adeguata e proporzionale:

a) se un operatore economico interessato a partecipare alla procedura di aggiudicazione abbia richiesto in tempo utile informazioni supplementari significative ai fini della preparazione dell'offerta e, per qualsiasi motivo, le abbia ricevute meno di sei giorni prima del termine stabilito per la presentazione delle offerte, o, in caso di procedura accelerata ai sensi degli articoli 71, comma 3, e 72, comma 6, meno di quattro giorni prima;

b) se sono apportate modifiche significative ai documenti di gara;

c) nei casi di cui all'articolo 25, comma 2, terzo periodo [comprovato malfunzionamento, pur se temporaneo, delle piattaforme e per una durata proporzionale alla gravità del malfunzionamento]. In tali casi, la stazione appaltante dà tempestiva pubblicità dell'avviso relativo alla proroga sul proprio sito istituzionale.

3. In caso di proroga dei termini di presentazione delle offerte è consentito agli operatori economici che hanno già presentato l'offerta di ritirarla ed eventualmente sostituirla ...”.

A tal proposito, il Consiglio di Stato ha affermato che *“non appare, invero, ragionevole far*

ricadere sui partecipanti, che tempestivamente hanno preso parte alla procedura di selezione, fatti attinenti a carenze organizzative dell'ente” e che “anche nel settore degli appalti, le disposizioni che prevedono la proroga sono di stretta interpretazione, perché costituiscono una evidente deroga ai principi eurounitari di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, sicché esse implicano una rigorosa applicazione nell'analisi dei rispettivi presupposti ... D'altro canto, non può essere sottaciuto che il principio del favor participationis deve essere necessariamente contemperato con quello della par condicio dei concorrenti nonché con lo stesso interesse pubblico ad una rapida definizione della procedura di gara” (sezione terza, sentenza 16 dicembre 2021, n. 8407).

Nella fattispecie in esame:

- la gara è stata indetta con decreto dirigenziale n. 1083 del 2 dicembre 2024;
- la proroga del bando, avente scadenza il 10 febbraio 2025 alle ore 13:00, è stata oggetto di una “*richiesta*” trasmessa dal RUP all'Ufficio Speciale Centrale Acquisti della Regione (...) in data 10 febbraio 2025, con prot. PG/2025/0067055 delle ore 10:50;
- a tale richiesta non risulta abbia fatto seguito un provvedimento in tal senso, bensì solo: alle ore 11:20 del 10 febbraio 2025, la pubblicazione sulla piattaforma digitale del nuovo termine fissato al 17 febbraio 2025; alle ore 12:34 del 10 febbraio 2025, la pubblicazione sul Portale gare della Regione Campania; in data 11 febbraio 2025, la pubblicazione sul Portale dell'ANAC e sulla GUUE; in data 12 febbraio 2025, sulla GURI;
- la motivazione della proroga, offerta dal RUP nella proposta alla Centrale Acquisti, è la seguente: “*Alcuni operatori economici extra-UE hanno segnalato difficoltà nell'uso della piattaforma per partecipare al bando. Le principali problematiche includono barriere linguistiche, differenze normative (come l'uso della firma digitale) e fusi orari che ostacolano il ricevimento tempestivo di assistenza. Queste difficoltà compromettono le pari opportunità di partecipazione. Per garantire equità e trasparenza, si propone una proroga del termine di scadenza di 7 giorni*”.

A sostegno delle ragioni della disposta proroga, la Regione ha prodotto in giudizio i chiarimenti pubblicati in pendenza del termine di presentazione delle offerte, relativi

alle questioni menzionate nella predetta motivazione:

- *“per la registrazione al portale gare non è necessario il possesso di una casella PEC”; “in assenza di firma digitale, sono valide le dichiarazioni di un concorrente sottoscritte con firma autografa unitamente alla copia del documento di identità”;*
- *“produzione in lingua italiana”; “La traduzione in lingua italiana, autenticata dall’autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all’originale, è richiesta per tutti i certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero. In alternativa, è possibile presentare una dichiarazione giurata resa dinanzi all’autorità giudiziaria o amministrativa competente, a un notaio o a un organismo professionale qualificato a riceverla nel Paese di origine o di provenienza”; “si conferma la possibilità di consegnare per i documenti/certificazioni prodotti in lingua estera una traduzione giurata con asseveramento in tribunale”.*

Da tutto quanto sopra, può desumersi che: non si registra nessun *“comprovato malfunzionamento”* della piattaforma; non vi sono impedimenti per i soggetti privi di firma digitale; le paventate *“barriere linguistiche”* risultano superabili con gli ordinari strumenti della traduzione asseverata e della dichiarazione giurata; non emergono problematiche particolari in ordine al fuso orario. E ciò tenuto anche conto dell’oggetto dell’appalto (fornitura di *“un sistema quantistico di ultimissima generazione”*) e del termine di oltre due mesi originariamente previsto per la presentazione delle offerte.

Dalle disposizioni sopra riportate, si evince, altresì, che la proroga dei termini può essere disposta dall’Amministrazione in presenza di circostanze in grado di rappresentare una oggettiva preclusione a partecipare alla procedura selettiva (e.g. impossibilità di completare la procedura dipendente dal malfunzionamento o dal blocco della piattaforma), e per il periodo di tempo proporzionalmente necessario a ripristinare il normale svolgimento dalla gara (cfr. Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 23 marzo 2018, n. 1876). Nel caso in esame, tuttavia, la proroga dei termini, disposta a ridosso della scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulta

supportata da un'idonea giustificazione ed è, pertanto, illegittima.

5. Ne derivano l'illegittimità di tutti gli atti e provvedimenti adottati a seguito della proroga del termine di presentazione delle offerte, inclusa l'aggiudicazione della gara, che devono pertanto essere annullati, e la regressione del procedimento alla scadenza del termine di presentazione delle offerte originariamente stabilito.

Resta ferma la facoltà per l'Amministrazione procedente di assumere qualunque determinazione ritenga opportuna in ordine alle sorti della gara.

Dalla rilevata fondatezza dei motivi di ricorso relativi alla illegittimità della proroga e, dunque, dell'ammissione dell'offerta della controinteressata, discende anche la sopravvenuta carenza d'interesse in capo alla parte ricorrente allo scrutinio delle ulteriori censure mosse avverso la valutazione dell'offerta tecnica ed economica aggiudicataria (cfr. T.A.R. Lazio, sezione terza *quater*, sentenza 21 ottobre 2025, n. 18132).

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna la Regione (...) al pagamento delle spese del giudizio in favore della ricorrente, liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato versato.

Spese compensate nei confronti della controinteressata.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Rosalba Giansante, Consigliere

Valeria Ianniello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Valeria Ianniello

IL PRESIDENTE

Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO