

TAR Campania, Sezione Prima, Sentenza n. 1261 del 23 febbraio 2026

Appalti pubblici – Definanziamento parziale dell'appalto – Annullamento gara dopo aggiudicazione – No automatismo ma valutazione SA

Pubblicato il 23/02/2026

N. 01261/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05027/2025 REG.RIC.

N. 05042/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5027 del 2025, proposto da (...) S.r.l. in relazione alla procedura CIG (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

contro

Ministero (...), (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale di (...), domiciliataria ex lege in (...);

Comune di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 5042 del 2025, proposto da (...) S.r.l. in relazione alla procedura CIG (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero (...), (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale di (...), domiciliataria ex lege in (...);

Comune di (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Quanto al ricorso n. 5027 del 2025:

a) della Determinazione del Servizio LL.SS.PP. n. 108 del 01.08.2025 (R.G. n. 233 del 01.08.2025) assunta al prot. n. 0007634 del 01.08.2025, notificata in pari data, con cui l'Amministrazione determinava di "ritirare, ai sensi dall'art. 21-nonies della legge 241/1990, i seguenti atti: Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 517 (reg. gen.) dell'11/09/2023; b. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 530 (reg. gen.) del 14/09/2023; c. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 532 (reg. gen.) del 15/09/2023; d. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 678 (reg. gen.) del 10/11/2023; e. Determinazione del Commissario Straordinario n. 728 (reg. gen.) del 23/11/2023; f. Determinazione del Commissario Straordinario n. 729 (reg. gen.) del 23/11/2023; g. Determinazione del Commissario Straordinario n. 730 (reg. gen.) del 23/11/2023 per nullità dei medesimi, derivante dal mancato rispetto della disciplina di cui all'art. 147-bis, comma 1 del d.Lgs. 267/2000";

- b) per quanto occorra, della comunicazione dell'avvio del procedimento prot. comunale n. 6230 del 25.06.2025;
 - c) per quanto occorra, della Determinazione del Commissario Straordinario n. 727 (reg. gen.) del 23.11.2023, a firma del Sindaco pro-tempore;
 - d) per quanto occorra, del Decreto Sindacale n. 14 del 14.09.2023 avente ad oggetto: "Assunzione da parte del Sindaco della Responsabilità del Servizio Lavori e Servizi Pubblici. Integrazione decreto n. 13 dell'11/09/2023";
 - e) per quanto occorra, del Decreto Sindacale n. 13 dell'11.09.2023 avente ad oggetto: "Assunzione da parte del Sindaco della Responsabilità del Servizio Lavori e Servizi Pubblici" con cui il Sindaco pro-tempore avocava a sé la responsabilità del Servizio predetto;
 - f) per quanto occorra, dell'accordo di concessione di finanziamento e meccanismi sanzionatori", acquisito al protocollo comunale n. 5256 del 13.06.2023, accordo tra il (...) - rappresentato dal Direttore Generale dell'Unità di missione PNRR - e il Comune di (...) (soggetto attuatore) per l'importo ammesso a finanziamento riportato nei decreti autorizzativi citati;
 - g) di tutti gli atti preparatori, presupposti, connessi e consequenziali, eventualmente esistenti, non conosciuti dalla ricorrente, se ed in quanto lesivi per i suoi interessi;
- per l'accertamento del diritto della società ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della gara *de qua* e per il risarcimento in forma specifica del danno causato alla ricorrente;
- in subordine, per il risarcimento per equivalente monetario dei danni subiti e subendi per effetto dell'esecuzione degli atti impugnati;
- per la declaratoria di illegittimità degli eventuali atti relativi alla nuova gara indetta dal Comune di (...), mai comunicati né notificati;
- nonché in ogni caso:
- ai sensi dell'art. 116 c.p.a., per l'accoglimento dell'istanza di accesso agli atti

notificata in data 10.09.2025 e, dunque, per l'ostensione integrale dei documenti richiesti, poiché indispensabili ai fini del legittimo esercizio del proprio diritto di difesa nel presente giudizio.

Quanto al ricorso n. 5042 del 2025:

per l'annullamento:

- a) della Determinazione del Servizio LL.SS.PP. n. 108 del 01.08.2025 (R.G. n. 233 del 01.08.2025) assunta al prot. n. 0007634 del 01.08.2025, notificata in pari data, con cui l'Amministrazione determinava di “ritirare, aisensidall’art.21-nonies della legge 241/1990, i seguenti atti: a. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 517 (reg. gen.) dell’11/09/2023; b. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 530 (reg. gen.) del 14/09/2023; c. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 532 (reg. gen.) del 15/09/2023; d. Determinazione dirigenziale del Servizio LL. SS. PP. n. 678 (reg. gen.) del 10/11/2023; e. Determinazione del Commissario Straordinario n. 728 (reg. gen.) del 23/11/2023; f. Determinazione del Commissario Straordinario n. 729 (reg. gen.) del 23/11/2023; g. Determinazione del Commissario Straordinario n. 730 (reg. gen.) del 23/11/2023 per nullità dei medesimi, derivante dal mancato rispetto della disciplina di cui all’art. 147-bis, comma 1 del d.Lgs. 267/2000”;
- b) per quanto occorra, della comunicazione dell'avvio del procedimento prot. comunale n. 6230 del 25.06.2025;
- c) per quanto occorra, della Determinazione del Commissario Straordinario n. 727 (reg. gen.) del 23.11.2023, a firma del Sindaco pro-tempore;
- d) per quanto occorra, del Decreto Sindacale n. 14 del 14.09.2023 avente ad oggetto: “Assunzione da parte del Sindaco della Responsabilità del Servizio Lavori e Servizi Pubblici. Integrazione decreto n. 13 dell’11/09/2023”;
- e) per quanto occorra, del Decreto Sindacale n. 13 dell’11.09.2023 avente ad oggetto: “Assunzione da parte del Sindaco della Responsabilità del Servizio Lavori e Servizi Pubblici”; con cui il Sindaco pro-tempore avocava a sé la responsabilità

del Servizio predetto;

- f) per quanto occorra, dell'accordo di concessione di finanziamento e meccanismi sanzionatori, acquisito al protocollo comunale n. 5256 del 13.06.2023, accordo tra il (...) – rappresentato dal Direttore Generale dell'Unità di missione PNRR – e il Comune di (...) (soggetto attuatore) per l'importo ammesso a finanziamento riportato nei decreti autorizzativi citati;
- g) di tutti gli atti preparatori, presupposti, connessi e consequenziali, eventualmente esistenti, non conosciuti dalla ricorrente, se ed in quanto lesivi per i suoi interessi;
- h) per l'accertamento del diritto della società ricorrente a conseguire l'aggiudicazione della gara de qua e per il risarcimento in forma specifica del danno causato alla ricorrente; in subordine, per il risarcimento per equivalente monetario dei danni subiti e subendi per effetto dell'esecuzione degli atti impugnati;
- i) per la declaratoria di illegittimità degli eventuali atti relativi alla nuova gara indetta dal Comune di (...), mai comunicati né notificati.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero (...) e della (...) e del Comune di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Si controverte, nel presente giudizio, della legittimità della determina n. 108 del 1° 08.2025 del Comune di (...) di annullamento, ex art. 21-*novies* della L. n. 241/90, della intera procedura evidenziale indetta per l'appalto dei lavori per la realizzazione del Polo Scolastico "G. Pascoli" alla Frazione S. Andrea del Pizzone

mediante abbattimento e ricostruzione dei corpi scuola media e materna, annullamento motivato dalla ritenuta nullità degli atti amministrativi del procedimento di gara per inosservanza delle “*disposizioni contabili di cui al d.Lgs. 267/2000, non essendovi stato apposto il visto di regolarità contabile previsto dall’art. 147-bis, comma 1, né essendo stato assunto impegno di spesa ai sensi dell’art. 183, comma 1 del medesimo decreto*”.

1.1. – Avverso la indicata determina n. 108/2025 del comune di (...) sono insorte, deducendone l’illegittimità con due distinti ricorsi di cui il Collegio dispone preliminarmente la riunione siccome intimamente connessi in ragione dell’identità del provvedimento impugnato e della sostanziale sovrapponibilità delle ragioni di doglianza articolate nei gravami, la (...) S.r.l. (NRG 5027/2025), aggiudicataria della progettazione esecutiva e dell’esecuzione di lavori per l’importo di € 2.752.712,19 oltre IVA (D.D. del Servizio LL.SS.PP. n. 532 reg. gen. del 15/09/2023, a firma del Sindaco pro-tempore) e la (...) S.r.l. (NRG 5042/2025), affidataria mediante procedura MEPA di trattativa privata dei servizi tecnici di direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per l’importo di € 162.293,88 escluso oneri previdenziali e IVA (determinazione del Commissario Straordinario n. 730 reg. gen. del 23/11/2023, a firma del Sindaco protempore). Entrambi i succitati provvedimenti – l’aggiudicazione, in favore della (...) S.r.l., della progettazione esecutiva e dell’esecuzione dei lavori e l’affidamento, alla (...) S.r.l., della direzione dei lavori e del coordinamento della sicurezza – formano espressamente oggetto, infatti, dell’impugnato ritiro in autotutela da parte del comune di (...).

2. – Secondo quanto dedotto dalle società ricorrenti, l’impugnato auto-annullamento sarebbe inficiato, in estrema sintesi, da *deficit* motivazionali, atteso che le ragioni riguardanti la mancata copertura finanziaria dell’intervento poste a sostegno del provvedimento risulterebbero smentite *per tabulas*; dalla violazione delle garanzie partecipative, avendo la S.A. del tutto obliterato le

osservazioni prodotte dalla ricorrente in esito alla comunicazione di avvio del procedimento; e dall'inosservanza delle regole sull'annullamento d'ufficio in materia di bilanciamento dei contrapposti interessi e di termine imposto per l'esercizio dell'autotutela, oltre che di violazione del principio del risultato. Da ciò anche le domande risarcitorie pure articolate dalle società, volte al conseguimento dell'esecuzione dell'appalto o, in subordine, alla condanna della Stazione Appaltante al risarcimento del danno per equivalente, quantificato, dalla (...) S.r.l., nella misura di € 539.880,09 e, dalla (...) S.r.l., nella misura di € 66.148,20.

3. – Il Comune di (...) si è costituito in entrambi i giudizi svolgendo ampie controdeduzioni a confutazione delle censure sollevate nei ricorsi, dei quali ha invocato, per conseguenza, la reiezione; l'Ente locale ha inoltre dato conto di aver già fornito riscontro all'istanza di accesso presentata dalla (...) S.r.l. in data 10/9/2025, con la quale era stato chiesto il rilascio di “*tutti gli atti e documenti relativi all'annullamento*”.

Si è costituito, con memoria di forma, in entrambi i giudizi, anche il Ministero (...).

4. – All'udienza pubblica del 14 gennaio 2026, in vista della quale le parti hanno depositato documenti e scambiato memorie, anche in replica, ciascuna insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, la controversia è stata introitata in decisione.

5. – Il Tribunale deve dare atto, in via preliminare, della sopravvenuta carenza di interesse alla coltivazione dell'istanza *ex art.* 116 c.p.a. formulata dalla (...) S.r.l. per l'ostensione degli atti richiesti con la citata domanda di accesso del 10/9/2025, difetto d'interesse esplicitamente dichiarato dalla società ricorrente nella memoria del 20/10/2025, con conseguente improcedibilità, *in parte qua*, del gravame.

6. – Per il resto entrambi i ricorsi sono fondati, nei limiti e per le ragioni di cui appresso, salvo quanto si dirà per le domande risarcitorie pure spiegate dalle società ricorrenti.

6.1. – Coglie nel segno la censura che si appunta sull'inadeguatezza della

complessiva motivazione resa a sostegno dell'impugnato annullamento d'ufficio, inficiata anche dall'omessa applicazione, da parte della S.A., del principio del risultato, "*criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale*" e per l'individuazione della regola del caso concreto (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 36/2023).

6.2. – L'avviso del Collegio, più in particolare, è nel senso che il Comune di (...), nell'adottare il provvedimento di annullamento in autotutela, abbia, da un lato, frettolosamente dequotato l'interesse e le aspettative delle società ricorrenti in nome della proclamata radicalità dei vizi che, in tesi, affliggerebbero gli atti della procedura di gara, e, dall'altro, illegittimamente pretermesso ogni valutazione in ordine alla praticabilità di soluzioni meno radicali, rispettose del principio del risultato e alternative alla caducazione dell'intera procedura evidenziale, ormai definita e completamente perfezionatasi con la declaratoria di efficacia dell'aggiudicazione in favore della (...) S.r.l. e l'affidamento (...) S.r.l. della direzione dei lavori.

7. – Il Collegio deve in primo luogo escludere che ricorra, nel caso di specie, un'ipotesi di "*autotutela doverosa*".

7.1. – La prospettazione, da parte del Comune, nel provvedimento impugnato e nelle difese in giudizio, della natura '*necessitata*' del radicale ritiro degli atti di gara, motivata sul presupposto della gravità e insanabilità dei vizi riscontrati – assenza del visto contabile attestante la copertura finanziaria, in particolare con riferimento alla D.D. del Servizio LL.SS.PP. n. 532 del 15.09.2023 avente ad oggetto "*Approvazione verbali di gara ed aggiudicazione*", per giunta priva di sottoscrizione – non può, infatti, essere condivisa.

7.2. – La giurisprudenza amministrativa è pacifica nel ritenere che il potere di annullamento in autotutela presupponga una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, anche quando incida su sottostanti atti vincolati, circa la sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto all'eliminazione dell'atto, richiedendo una comparazione con gli interessi privati coinvolti nella vicenda

concreta (si v., di recente, T.A.R. Campania, sez. VI, 17.06.2025, n. 4556).

7.3. – E siffatta valutazione comparativa non può essere omessa in presenza di un atto di secondo grado, di natura afflittiva, che, come nella specie, investe, travolgendone l'efficacia, l'aggiudicazione di una pubblica gara, vieppiù nella cornice regolatoria definita dal nuovo codice dei contratti pubblici, che espressamente contempla il principio dell'affidamento (art. 5), con ciò formalizzando la '*protezione*' accordata dall'ordinamento alla ragionevole aspettativa riposta all'aggiudicatario sulla legittimità dell'azione amministrativa.

7.4. – In disparte la non decisività dell'omessa sottoscrizione della cit. D.D. n. 532/2023 – che non è idonea a determinare, nella specie, un'assoluta incertezza sulla provenienza dell'atto (*ergo*, la sua nullità), essendo quest'ultimo pur sempre inserito in una specifica sequenza procedimentale chiaramente ascrivibile al Comune resistente –, come pure il rilievo che, diversamente da quanto ritenuto dall'Amministrazione, secondo una parte della giurisprudenza l'attestazione di copertura finanziaria non sarebbe addirittura più nemmeno un requisito di validità (come era, invece, in vigore dell'art. 55, comma 5, L. n. 142/90, che prevedeva la "*nullità di diritto*" dell'atto di spesa che ne fosse privo) ma accedrebbe, completandola, alla relativa deliberazione o determinazione di spesa, della quale diventerebbe una semplice condizione di esecutività, sicché deve comunque escludersi che la sua mancanza possa comportare la nullità dell'atto (Cons. Stato, Sez. IV, 25/5/2005 n. 2718; T.A.R. Calabria, sez. I, n. 585/2024), va qui rimarcato che la motivazione sull'interesse pubblico alla rimozione dell'atto deve essere sempre presente in un atto di annullamento di autotutela e deve estrinsecarsi in una valutazione comparativa dei contrapposti interessi, non essendo sufficiente il mero interesse al ripristino della legalità violata (Cons. Stato, Sez. VI, 14/12/2023, n. 10772), ma necessario operare un bilanciamento dell'interesse pubblico al ripristino della legalità con il legittimo affidamento del privato (Cons. Stato, Sez. IV, 25/11/2024, n. 9435).

7.5. – Deve dunque ribadirsi, atteso che il vizio che investe i provvedimenti ritirati dal comune di (...) incide sugli stessi in termini di annullabilità per violazione di legge, e non già, invece, in termini di nullità cd. strutturale ex art. 21-septies, L. n. 241/90, che presupposto indefettibile dell'annullamento d'ufficio è l'effettuazione da parte della P.A. di una ponderazione sostanziale tra legalità, interesse pubblico concreto e affidamento ingenerato nel destinatario dell'atto di secondo grado, nella specie un affidamento qualificato dall'intervenuto conseguimento dell'aggiudicazione: tanto sul presupposto che la legalità – o, meglio, il suo ripristino al cospetto dell'accertato “errore/vizio” dell'atto, oggetto di ritiro in autotutela – non costituisce un fine autonomo e sufficiente, ma un mezzo per garantire la corretta allocazione dell'interesse pubblico affidato in cura, all'Amministrazione, dal legislatore.

7.6. – Di qui un primo profilo di illegittimità del provvedimento impugnato, atteso che nella specie siffatta ponderazione comparativa, che postula la specifica considerazione e, ove possibile, la salvaguardia dell'interesse delle società ricorrenti, aggiudicataria e affidataria, manca del tutto nella relativa motivazione, essendo stata completamente pretermessa dalla P.A. resistente sul rilievo della radicale nullità degli atti della procedura che, secondo quanto erroneamente ritenuto, avrebbe reso ‘necessario’ l'annullamento della gara.

7.6.1. – Va ribadito, sul punto, che *“la sussistenza di un interesse pubblico alla rimozione di un atto amministrativo illegittimo (anche a prescindere dal ricorso alla formula dell'interesse in re ipsa) è oggettivamente connaturata alla rilevata sussistenza di una situazione antigiuridica. Ma ciò non sta a significare che il riconoscimento di un tale interesse (peraltro, espressamente richiamato dal comma 1 del più volte richiamato articolo 21-nonies) comporti di per sé la pretermissione di ogni altra circostanza rilevante (come gli interessi dei destinatari dell'atto, di cui la disposizione chiede espressamente di tener conto) ed esoneri l'amministrazione da qualunque -seppur succintamente motivata -valutazione sul punto. Una cosa è infatti la tendenziale prevalenza dell'interesse pubblico al ripristino dell'ordine giuridico rispetto agli altri interessi*

rilevanti; ben altra cosa è la radicale pretermissione, anche ai fini motivazionali, di tali ulteriori circostanze attraverso una loro innaturale espunzione dalla fattispecie” (T.A.R. Lombardia, sez. I, 17/2/2025, n. 513).

8. – Siffatto paradigma, che esclude una visione “*rimediale*” dell’autotutela, nell’ambito dei contratti pubblici, è avvalorato dalla novità sistemica, introdotta dall’art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 (cd. Codice dei contratti pubblici), concernente il principio di risultato, il quale impone, nell’esercizio dell’azione amministrativa anche nelle forme dell’autotutela, un approccio di ordine teleologico e non solo procedurale; oltre a rafforzare le valutazioni ponderate che tengano conto della funzione svolta dal contratto di appalto nella specifica fattispecie, e a supportare decisioni “*pragmatiche*” dell’Amministrazione, coerenti con l’interesse pubblico concreto, e non meramente formalistiche.

8.1. – In applicazione di tali coordinate assume quindi rilievo centrale la mancata valutazione, da parte del Comune di (...), delle possibili alternative all’annullamento dell’intera gara in questione: e ciò soprattutto ove si consideri che l’assenza di copertura finanziaria, secondo quanto si ricava dal medesimo provvedimento impugnato, riguarderebbe solo il 15% circa (€ 570.000,00) del complessivo valore dell’intervento (€ 3.654.236,00), per il resto (€ 3.084.236,00) finanziato con i fondi ministeriali PNRR di cui al D.M. n. 172 del 29/08/2023, come del resto riconosciuto dalla stessa amministrazione comunale (cfr. memoria del 16/10/2025, p. 16), che ha ammesso che il parere ‘favorevole’ apposto ai sensi dell’art. 179 del T.U.E.L. dal Responsabile del Servizio Finanziario in calce alla Determinazione n. 2 del Commissario Straordinario del 23.11.2023 (R.G. n. 727) – con cui si provvedeva ad accertare l’entrata di € 3.084.236,00 da finanziamento PNRR – attiene “[...] *all’accertamento delle entrate da contributo PNRR*”.

8.2. – A fronte, quindi, di un *deficit* di copertura finanziaria di incidenza modesta, e data la rilevanza sociale dell’intervento (realizzazione di un polo scolastico), in sede di bilanciamento dei contrapposti interessi la stazione appaltante avrebbe dovuto

verificare adeguatamente la percorribilità di strade che consentissero comunque di conseguire il risultato dell'affidamento della commessa (per lo meno nella sua gran parte), all'uopo svolgendo una puntuale istruttoria e una ponderata valutazione in ordine alla complessiva incisione, sulla concreta realizzabilità dell'appalto, dei vizi riscontrati negli atti di gara, viceversa fatti assurgere a una sorta di aprioristico e insuperabile presupposto fondativo della doverosità dell'annullamento integrale.

In altre parole, al Comune di (...) è imputabile il mancato esame della praticabilità di soluzioni alternative alla caducazione integrale della procedura di gara, ossia di iniziative idonee a fronteggiare fattivamente le criticità finanziarie dell'operazione, avendo nel contempo il debito riguardo per il rilievo effettivo dell'appalto in parola sul piano dell'interesse della comunità locale (che lo stesso Ente riconosce nella comunicazione prot. n. 7477 del 29.07.2025 [doc. 22 della produzione di ricorrente], nella quale si legge che *“la realizzazione di questa opera rappresenta un'esigenza importante per la collettività”*), e anche per il dispendio di risorse che l'attivazione di una nuova procedura di gara implicherebbe. L'Amministrazione, allo scopo di superare le criticità nell'attuazione dell'intervento, ben avrebbe potuto ricorrere, ad esempio, come prospettato *ex adverso*, ad uno stralcio cd. 'funzionale' e, per tale via, utilizzare in modo proficuo le ingenti e maggioritarie risorse ministeriali pacificamente disponibili, al cui impiego, peraltro, il Comune era stato esplicitamente esortato con la comunicazione prot. n. 8079 del 20.08.2025 dell'Unità di Missione per il P.N.R.R., nella quale l'ente locale era invitato *“a mettere in atto tutte le procedure per il rispetto delle tempistiche finali -milestone europee del PNRR”* in modo da giungere a una *“corretta attuazione dell'intervento nel rispetto delle regole europee e degli impegni assunti con l'accordo di concessione sottoscritto”*.

8.3. – Per quanto precede, la mancata valutazione, da parte dell'Amministrazione, delle possibili alternative all'annullamento integrale della procedura di gara si rivela sintomatica del vizio di mancata ponderazione in concreto dell'interesse all'annullamento in autotutela in relazione anche all'affidamento ad ottenere la

rispettiva commessa da parte delle odierne ricorrenti, che è stato del tutto obliterato sull'assunto della nullità degli atti di gara. Ma l'esercizio del potere di autotutela è viziato, ancor prima, siccome in aperto conflitto con l'interesse pubblico c.d. primario e il correlativo principio del risultato, attesa la frustrazione dell'esigenza connaturata alla rapida ed effettiva esecuzione dell'appalto a fronte dell'insussistenza di un comprovato interesse pubblico, concreto e attuale, all'eliminazione degli atti della procedura.

Da questi assorbenti vizi discende l'illegittimità del provvedimento impugnato, che va pertanto annullato con l'accoglimento, *in parte qua*, dei ricorsi.

9. – Sussistono, di conseguenza, i presupposti per scrutinare anche le domande risarcitorie formulate dalle società ricorrenti, che verranno qui di seguito separatamente esaminate.

9.1. – La (...) S.r.l. chiede il ristoro del “costo manodopera” e del “costo attrezzature e macchinari” asseritamente sostenuti durante il periodo (661 gg.) che va dalla consegna dei lavori (di cui al verbale del 29.11.2023) all'annullamento d'ufficio della gara (1° 8.2025), costi da essa quantificati in complessivi €. 344.146,49, a tali pregiudizi aggiungendo il danno da “perdita di chance”, quantificato in € 189.340,60, e le “spese” sostenute, pari a € 6.393,00.

La domanda è insuscettibile di accoglimento.

9.1.1 – Quanto alle spese per la partecipazione alla gara e per la predisposizione documentale per la stipula del contratto, le medesime, già per loro natura, non possono formare oggetto di risarcimento (cfr. di recente T.A.R. Lazio sez. IV, 25/07/2025, n. 14772). I costi per la partecipazione alla gara sono destinati, di regola, a restare a carico del concorrente, il quale, perciò, può pretenderne il ristoro solo allorché lamenti, in chiave di responsabilità precontrattuale, di averli inutilmente sostenuti per esse re stato coinvolto, in violazione delle regole di correttezza e buona fede, in una trattativa inutile: di conseguenza, il loro cumulo con l'utile prospetticamente derivante, in caso di mancata aggiudicazione, dalla

esecuzione della commessa darebbe vita ad un ingiustificato arricchimento (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7/11/2022, n. 9785; Cons. Stato, Sez. V, 23/8/2019, n. 5803; Cons. Stato, Sez. VI, 15/9/2015, n. 4283; Cons. Stato, Sez. III, 25/5/2013, n. 3437).

9.1.2. – Il Collegio ritiene poi del tutto erronea la commisurazione, prospettata dalla ricorrente, del costo per manodopera e delle spese per attrezzature – calcolati *pro die* – al periodo intercorrente tra la consegna del cantiere e l'annullamento d'ufficio (611 gg.), siffatta impostazione trascurando del tutto la circostanza, decisiva, che il Comune ha provveduto a formalizzare la sospensione (15.1.2024) dei lavori prima che gli stessi fossero iniziati, appena un mese e mezzo dopo la formale consegna (47 gg.), per l'effetto escludendo, da quel momento, la necessità per la ricorrente di sostenere spese per la manodopera e le attrezzature. Ed è poi dirimente osservare, come si farà anche per il lucro cessante, che nessuna allegazione risulta prodotta da parte ricorrente a supporto e comprova dei costi (e della relativa consistenza) sostenuti per la manodopera e le attrezzature (ad es. contratti o fatture), i quali risultano solamente 'dichiarati' nel ricorso che, sul punto, richiama una "*relazione*" la quale, tuttavia, non è presente negli atti del giudizio.

9.1.3. – Relativamente, infine, alla richiesta di risarcimento del danno da perdita di *chance*, il Tribunale deve escludere l'ammissibilità dell'ancoraggio forfettario, prospettato dalla ricorrente, alla misura del dieci per cento dell'importo a base d'asta. Questo sia perché detto criterio esula dalla materia risarcitoria, non avendo fondamento la presunzione che la perdita sia, secondo un canone di normalità, ancorata alla ridetta percentuale, sia perché il richiamo al "*danno subito e provato*" ex art. 124 c.p.a. va inteso nel senso della rigorosa incombenza, a carico del danneggiato, di un puntuale onere di allegazione e di dimostrazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2017, n. 2184; Id., Ad. plen, 2 maggio 2017, n. 2), sicché il ricorso alla valutazione equitativa può essere riconosciuto solo in caso di impossibilità o di estrema difficoltà a fornire prova in relazione all'ammontare

preciso del danno patito (Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 2019, n. 5283).

E comunque anche tale voce di danno sconta, come accennato, l'assenza di qualsivoglia sostegno documentale idoneo a comprovare e quantificare il pregiudizio asseritamente subito, avendo omesso la ricorrente, ai fini della determinazione della base di calcolo della percentuale per il mancato utile, qualsiasi indicazione in termini di margine di utile effettivo, quale ricavabile dal ribasso offerto, così come richiesto dalla costante giurisprudenza (*ex plurimis* Cons. Stato, Sez. V, 7/11/2022, n. 9785), la quale da tempo non manca di porre in risalto come, in *subiecta materia*, sia specifico onere del concorrente danneggiato offrire – di contro – compiuta dimostrazione dei presupposti per il risarcimento, sia sul piano dell'*an* che sul piano del *quantum debeatur*, atteso che, in punto di tutela risarcitoria, l'ordinario principio dispositivo opera con pienezza e non è temperato dal c.d. metodo acquisitivo (*ex plurimis* Cons. Stato, Sez. V, 13/7/2017, n. 3448). Ne consegue la integrale reiezione della domanda di condanna al risarcimento dei danni avanzata dalla (...) S.r.l..

9.2. – Per ragioni analoghe, anch'esse derivanti dal mancato assolvimento dell'onere della prova in ordine alla sussistenza e alla quantificazione danno asseritamente subito, anche la domanda risarcitoria avanzata dalla (...) S.r.l., deve essere disattesa. Tale società chiede la condanna della resistente amministrazione comunale al pagamento del corrispettivo per le attività prestate, nonché il risarcimento per equivalente monetario di tutti i danni subiti a causa dell'uso distorto della tutela pubblicistica, sia per danno emergente che per lucro cessante, e sia a titolo di danno patrimoniale che non patrimoniale, nonché per danno da perdita di chance e danno c.d. curriculare.

Anche tale domanda sconta tuttavia l'assenza, agli atti del giudizio, di un qualsivoglia supporto documentale idoneo a comprovare l'effettiva sopportazione, da parte dell'istante, di esborsi patrimoniali e di pregiudizi collegati alle voci di danno di cui chiede il ristoro (si v. in particolare la relazione allegata *sub* 31 alla

produzione documentale della ricorrente).

9.2.1. – Quanto, in particolare, al danno curriculare, ancorato alla perdita della specifica possibilità concreta di incrementare il proprio avviamento per la parte relativa al *curriculum* professionale, da intendersi anche come immagine e prestigio professionale, al di là dell'incremento degli specifici requisiti di qualificazione e di partecipazione alle singole gare, anche tale forma di danno deve naturalmente essere oggetto di puntuale dimostrazione, nella specie non fornita, la quale sarebbe dovuta essere ancorata alla perdita di un livello di qualificazione già posseduto o alla mancata acquisizione di un livello superiore, quali conseguenze immediate e dirette della mancata aggiudicazione, ovvero alla mancata acquisizione di un elemento costitutivo della specifica idoneità tecnica richiesta dal bando oltre la qualificazione SOA (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 15/4/2019, n. 2435; Cons. Stato, Sez. IV, 7/11/2014, n. 5497).

9.2.2. – Analoghe considerazioni in punto di mancata comprova del pregiudizio vanno svolte con riferimento al danno non patrimoniale, ove si tenga conto del *“consolidato orientamento della giurisprudenza che nega, in ogni caso, la sussistenza di un danno non patrimoniale in re ipsa: superata infatti la teorica del c.d. ‘danno evento’ (elaborata dalla sentenza n. 184/1986 della Corte costituzionale in tema di danno biologico, ma oggetto di revirement, da parte dello stesso giudice delle leggi, con la sentenza n. 372/1994), il danno risarcibile, nella sua attuale ontologia giuridica [...] non si identifica con la lesione dell'interesse tutelato dall'ordinamento, ma con le conseguenze di tale lesione (così Cass. 15/7/2014, n. 16133)”* (Cons. Stato, Sez. VII, 28/08/2023, n. 8003).

9.2.3. – Anche la domanda di risarcimento presentata da (...) S.r.l. va, dunque, respinta, in applicazione della regola per cui nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo opera con pienezza (Cons. Stato, Sez. IV, 17/10/2024, n. 8323), come pure del canone secondo il quale spetta al ricorrente dimostrare di non aver utilizzato o potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi per altri appalti – in quanto tenuti a disposizione in vista della commessa-, laddove, in caso

di mancanza di adeguata comprova, come nella specie, non spetta il risarcimento del danno (*ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 7/11/2022, n. 9785).

10. – Le spese, atteso l'esito del giudizio e la peculiarità della controversia, possono essere compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, e previa riunione dei medesimi, li accoglie in parte, nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto:

- quanto al ricorso NRG 5027/2025, annulla la determinazione del Servizio LL.SS.PP. del Comune di (...) n. 108 del 01.08.2025 (R.G. n. 233 del 01.08.2025), assunta al prot. n. 0007634 del 01.08.2025, rigetta la domanda di risarcimento del danno e dichiara improcedibile l'istanza di accesso *ex art.* 116 c.p.a. proposta con lo stesso ricorso;

- quanto al ricorso NRG 5042/2025, annulla la determinazione del Servizio LL.SS.PP. del Comune di (...) n. 108 del 01.08.2025 (R.G. n. 233 del 01.08.2025), assunta al prot. n. 0007634 del 01.08.2025 e rigetta la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Pierangelo Sorrentino

IL PRESIDENTE

Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO