



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7268 del 2025, proposto in relazione alla procedura CIG B111780882 da R.R. Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Amedeo Pisanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed eletto presso il suo studio in Napoli alla Via Pirro Ligorio n. 10;

contro

Comune di Poggiomarino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luisa Belcuore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione n. 157 del 13/11/2025, a firma del Responsabile del VII Settore LL.PP., con la quale il Comune di Poggiomarino ha revocato, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, la determinazione a contrarre r.g. n. 228 del 3/4/2024, nonché tutti gli atti consequenziali della relativa procedura di indizione, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, della gara d'appalto, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023, per l'esecuzione di lavori di lottizzazione e urbanizzazione dell'area di ampliamento del cimitero comunale, CIG B111780882 – CUP J38C22000860004;

- di ogni altro atto presupposto e/o connesso, ancorché non conosciuto, e comunque lesivo degli interessi della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Poggiomarino;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 il dott. Giuseppe Esposito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con determinazione dirigenziale n. 228 del 3/4/2024 il Comune di Poggiomarino indiceva la gara per l'affidamento dei lavori di lottizzazione e urbanizzazione dell'area di ampliamento del cimitero comunale, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

All'esito delle operazioni della Commissione di gara la ricorrente si collocava al primo posto in graduatoria, e la sua offerta, risultata presuntivamente anomala, veniva sottoposta a verifica.

Prima di ultimare il relativo subprocedimento, tuttavia, con l'impugnata determinazione n. 157 del 13/11/2025 il Comune ha revocato la determinazione di indizione della gara e gli atti conseguenziali.

La ricorrente ha impugnato tale provvedimento di ritiro, contrastando analiticamente le ragioni poste a fondamento della revoca, e ha formulato anche una domanda risarcitoria.

Il Comune si è costituito in giudizio per resistere alle domande avversarie, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, e confutando nel merito le censure del ricorrente.

Per l'udienza di merito le parti hanno prodotto ulteriori scritti difensivi.

All'udienza pubblica del 25 marzo 2026 il ricorso è stato assegnato in decisione.

2.- Il Collegio deve preliminarmente disporre lo stralcio dal fascicolo di causa della nota del Responsabile del VII Settore del 9/3/2026, depositata dal Comune resistente nella stessa data alle ore 13:03:39. La ricorrente ha difatti fondatamente eccepito la tardività

di tale produzione, in quanto il deposito è stato effettuato oltre il termine dimidiato di venti giorni liberi prima dell'udienza (art. 73, co. 1; artt. 119, co. 2, e 120, co. 8).

Pertanto, per la decisione non potrà tenersi conto della nota medesima.

3.- Ciò posto, e venendo all'esame della controversia, deve essere preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Il concorrente, collocato al primo posto della graduatoria della Commissione, vanta per ciò stesso un interesse sufficientemente qualificato a contestare la revoca della gara, per l'evidente effetto positivo che potrebbe derivare dall'annullamento di tale *actus contrarius*. Né tale conclusione può mutare per il fatto che, come obiettato dal Comune, la gara non era pervenuta ancora all'aggiudicazione, ma versava ancora nella fase di verifica dell'anomalia dell'offerta della ricorrente.

Invero, tale circostanza non esclude la natura comunque differenziata e qualificata dell'interesse al prosieguo delle operazioni di gara dell'operatore economico, primo graduato che aveva anche già fornito all'Amministrazione una relazione giustificativa dei propri costi (doc. 7 della produzione del 23/12/2025), e ben avrebbe potuto quindi potenzialmente ottenere un esito favorevole.

4.- Si può quindi passare all'esame del merito delle censure di parte ricorrente.

Il Comune di Poggiomarino si è determinato alla revoca della gara sulla base di plurimi profili attinenti alle carenze del progetto esecutivo, alle incongruenze tra gli atti di gara e, infine, alla correttezza della verifica e validazione della progettazione, e pertanto l'atto impugnato è stato assunto allo scopo complessivo di evitare possibili contenziosi, in merito a tutto ciò, in caso di aggiudicazione. Onde nella revoca è pertanto immediatamente ravvisabile la presenza di una motivazione -pur non particolarmente diffusa- sull'interesse pubblico che la giustifica.

4.1. Dal Comune viene evidenziato, in primo luogo, che il progetto esecutivo non contiene lo studio tecnico della località oggetto di ampliamento, né la relazione tecnico-sanitaria, rispettivamente previsti dagli artt. 55 e 56 del d.P.R. 10 agosto 1990, n. 285.

Viene inoltre indicato che non risultano rispettati gli artt. 9 e 10 della legge 24 novembre 2001, n. 12.

La ricorrente contesta però che tali carenze siano sussistenti e possano perciò giustificare la revoca.

4.1.1. Essa sostiene, difatti, che lo studio tecnico della località oggetto di ampliamento è da intendersi assorbito dalle previsioni contenute nel Piano Regolatore Cimiteriale (PRC) approvato, ai sensi del d.P.R. n. 285/1990, con deliberazione di Giunta n. 75 del 2011.

Ciò in quanto la Relazione generale al PRC, al punto 1 n. 9, fornisce indicazioni sui possibili ampliamenti, prevedendone la localizzazione, in considerazione dell'orografia del terreno, della fascia di rispetto, delle richieste di sepolture, ecc.. Si adduce quindi che nella Relazione e Piano sono già presenti tutti gli elementi occorrenti (ubicazione, orografia, estensione dell'area, natura fisicochimica del terreno, profondità e direzione della falda idrica), che fan sì che quanto indicato nel Piano valga a sostanziare lo studio tecnico della località, richiesto per il progetto di realizzazione dei lavori.

Aggiunge la ricorrente, altresì, che il progetto esecutivo dell'opera contiene, tra i suoi allegati, una relazione generale che fa proprio il PRC, e stabilisce l'ubicazione e l'estensione dell'area con il relativo inquadramento urbanistico, mentre la relazione geologica descrive i lavori da realizzare, con l'inquadramento geologico, geomorfologico e idrogeologico della stessa area; inoltre, risultano rispettate le prescrizioni su viabilità, servizi e aree verdi, con puntuale programmazione della distribuzione dei lotti destinati ai diversi tipi di sepoltura.

4.1.2. Anche per quanto attiene alla relazione tecnico-sanitaria di cui all'art. 56 del cit. d.P.R., allo stesso modo si sostiene che anch'essa è sostanzialmente presente nel progetto esecutivo, in quanto anche in tal caso l'allegata relazione generale contiene l'esplicito riferimento al Piano Regolatore Cimiteriale PRC, e specificamente, nell'elaborato n. 2 del progetto esecutivo, si prevede la realizzazione di lotti suddivisi in tre categorie, a seconda della metratura e per i diversi tipi di sepoltura (cappelle gentilizie, loculi ed ossari).

4.1.3. Dalla ricorrente viene poi ulteriormente confutato il riferimento, nell'impugnata revoca, agli obblighi che discenderebbero dagli artt. 9 e 10 della L.R. 24 novembre 2001, n. 12, affermando che la normativa vigente esprime solo una serie di indirizzi di “*carattere promozionale*” (impegnando a favorire determinati tipi di interventi, senza imporne la realizzazione e, specialmente, senza imporre la presenza di specifiche previsioni per reparti speciali o spazi per cittadini di diversa cultura funeraria).

Per la ricorrente, dunque, dalla legge regionale non deriverebbero obblighi cogenti per i progetti esecutivi di ampliamento cimiteriale, nel contesto di una disciplina “*che tradizionalmente riconosce ampia discrezionalità agli enti locali nella gestione dei propri cimiteri?*” (pag. 11 del ricorso).

Inoltre, anche in questo caso è ribadito che la prescrizione è rinvenibile nel Piano Regolatore Cimiteriale del 2011, al punto 14 (*«E' facoltà dell'Amministrazione prevedere, nell'area di nuova espansione, lotti per la sepoltura di persone aventi esigenze etico-culturali diverse, ma nel pieno rispetto dei simboli e della cultura esistente. Saranno a carico delle comunità richiedenti le spese maggiori per le opere eventualmente necessarie per tali reparti»*).

4.2. Queste censure, che possono ben essere trattate congiuntamente, sono infondate.

4.2.1. Il già citato d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, con cui è stato approvato il Regolamento di polizia mortuaria, al Capo X (“*Costruzione dei cimiteri. Piani cimiteriali. Disposizioni tecniche generali?*”) reca le disposizioni che interessano ai fini di causa, le quali stabiliscono quanto segue:

<<I progetti di ampliamento dei cimiteri esistenti e di costruzione dei nuovi devono essere preceduti da uno studio tecnico delle località, specialmente per quanto riguarda l'ubicazione, l'orografia, l'estensione dell'area e la natura fisico-chimica del terreno, la profondità e la direzione della falda idrica e devono essere deliberati dal consiglio comunale>> (art. 55, co. 1);

<<La relazione tecnico-sanitaria che accompagna i progetti di ampliamento e di costruzione di cimiteri deve illustrare i criteri in base ai quali l'amministrazione comunale ha programmato la distribuzione dei lotti destinati ai diversi tipi di sepoltura.

Tale relazione deve contenere la descrizione dell'area, della via di accesso, delle zone di parcheggio, degli spazi e viali destinati al traffico interno, delle eventuali costruzioni accessorie previste quali deposito di osservazione, camera mortuaria, sale di autopsia, cappelle, forno crematorio, servizi destinati al pubblico e agli operatori cimiteriali, alloggio del custode, nonché impianti tecnici.

Gli elaborati grafici devono, in scala adeguata, rappresentare sia le varie zone del complesso, sia gli edifici dei servizi generali che gli impianti tecnici>> (art. 56 d.P.R. cit.).

Nella materia è poi intervenuta anche la L.R. 24 novembre 2001, n. 12 (“*Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie?*”), la quale obbliga i Comuni a dotarsi di un Piano cimiteriale.

E il suo art. 10, oltre a contenere nei commi 1 e 2 delle norme programmatiche per la Regione (previsione di reparti per le sepolture di persone di altro culto e installazione di

forni crematori), dispone specificamente al comma 3 che: *“Nella costruzione di nuovi cimiteri e nell'ampliamento di quelli esistenti, deve tenersi conto degli spazi da riservare a sepoltura di cittadini di diversa cultura funeraria favorendo l'accorpamento di tali sepolture e la concessione ad Enti, Associazioni ed Organizzazioni autofinanziate che ne curino il buono stato di manutenzione”*.

4.2.2. Dopo questa ricognizione normativa, il Collegio deve subito sottolineare che la ricorrente non disconosce che lo studio tecnico della località e la relazione tecnico-sanitaria, entrambi prescritti dalla normativa vigente, non siano contenuti in appositi atti del procedimento colpito dalla revoca.

La tesi patrocinata dalla ricorrente, difatti, vorrebbe trasporre nel progetto esecutivo gli elementi, in tesi corrispondenti, che la ricorrente assume rinvenibili nel Piano Regolatore Cimiteriale, oppure nella relazione generale al progetto esecutivo.

La prospettazione di parte della sostanziale assimilabilità dei contenuti di atti formalmente e sostanzialmente diversi non può tuttavia essere condivisa.

Essa muove dal presupposto, errato, che possa presumersi a priori una sorta di interdipendenza tra le prescrizioni del Piano Regolatore Cimiteriale e gli elementi che, invece, dovrebbero presiedere alla specifica progettazione dell'ampliamento del cimitero.

I due aspetti non sono però fungibili, operando essi su piani ben distinti.

Il Piano Regolatore Cimiteriale è uno strumento pluriennale di settore, che regola gli aspetti igienico-sanitari della programmazione urbanistica, nel peculiare ambito in rilievo, per soddisfare in via prospettica le esigenze di sepolture e l'evoluzione della relativa domanda, contemperandole con l'assetto del territorio (ad esempio, stabilendo che i cimiteri vadano isolati dall'abitato, prevedendo una zona di rispetto: art. 57 del d.P.R. n. 285/1990 e art. 338 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265).

Per converso, nella concreta progettazione di un ampliamento del cimitero devono riflettersi degli elementi ben più puntuali, attraverso la predisposizione di specifici studi preliminari ai lavori da realizzare, tra cui vengono in rilievo, per l'appunto, lo studio tecnico delle località e la relazione tecnico-sanitaria, richiesti dai riportati artt. 55 e 56 del d.P.R. n. 285/1990.

Pertanto, non è possibile confondere lo studio generale che assiste il Piano con le ben più specifiche esigenze, di natura tecnica e sanitaria, che debbono presiedere

all'elaborazione del progetto di ampliamento.

4.2.3. E nemmeno è condivisibile la tesi secondo cui, nella relazione generale al piano esecutivo, sarebbero comunque rinvenibili uno studio tecnico della località e la relazione tecnico-sanitaria.

Ciò in ragione del carattere illustrativo della relazione generale a un progetto esecutivo, che fa sì che la stessa non possa assolvere all'esigenza di accompagnare lo stesso progetto con studi specifici, nel caso di specie mancanti, che presuppongono l'elaborazione di un'analisi appropriata del territorio dal punto di vista orografico, ecc., nonché sotto il profilo tecnico-sanitario, limitata all'area interessata dall'ampliamento ma accompagnata, rispetto ad esso, da ben specifiche indagini.

4.2.4. Per queste ragioni, non sono sovrapponibili il piano della programmazione generale e quello della progettazione concreta; né è possibile sanare le carenze di quest'ultima, pretendendo di individuare nella sua relazione generale tutti gli elementi degli studi specifici invece mancanti.

Pertanto, il Collegio non può che osservare che la progettazione esecutiva dell'ampliamento di un cimitero, in corrispondenza delle previsioni del Piano settoriale, deve essere specificamente sorretta dagli studi preliminari di cui agli artt. 55 e 56 citati (studio tecnico delle località e relazione tecnico-sanitaria), che abbiano specifico riferimento agli elementi concretamente individuabili, per provvedere alla realizzazione dei lavori in quella ben determinata area.

4.2.5. Per quanto poi concerne l'ulteriore carenza riscontrata dal Comune, con il proprio provvedimento di revoca, avendo riguardo a quanto dispone l'art. 10 della L.R. n. 12/2001 (*“Costruzioni di cimiteri - Ampliamenti cimiteriali?”*), il Collegio deve porre in evidenza che il relativo articolo, oltre alle norme solo programmatiche di cui ai commi 1 e 2 (che effettivamente dettano disposizioni rivolte alla Regione, di natura solo programmatica -*“favorirà”*-, relativamente all'edificazione e all'ampliamento di cimiteri consortili, con reparti speciali per professanti culti diversi e stranieri, e la installazione di forni per la cremazione), al comma 3 contiene, al contrario, una ben specifica norma di carattere precettivo, la quale dispone che: *“Nella costruzione di nuovi cimiteri e nell'ampliamento di quelli esistenti, deve tenersi conto degli spazi da riservare a sepoltura di cittadini di diversa cultura funeraria favorendo l'accorpamento di tali sepolture e la concessione ad Enti, Associazioni ed Organizzazioni autofinanziate che ne curino il buono stato di manutenzione”*).

Ne consegue che anche questa carenza, nel progetto esecutivo, effettivamente sussiste, e concorre a giustificare la revoca della gara.

4.2.6. Il progetto esecutivo si mostra in definitiva carente di molteplici elementi essenziali. Né rispetto ad essi è sostenibile che il Comune, anziché vanificare, con la propria revoca, l'attività intrapresa, avrebbe dovuto ovviare, ora per allora, alle lacune riscontrate, come pretenderebbe la ricorrente.

Ciò in quanto un progetto deficitario, sulla scorta del quale i concorrenti hanno formulato le proprie offerte, è insuscettibile di essere corretto in corso d'opera, in una tale eventualità concretandosi proprio l'ipotesi che il Comune ha voluto scongiurare con la propria revoca, motivata, appunto, sulla necessità di evitare che si aprisse la strada a un contenzioso, che avrebbe avuto effetti negativi per la realizzazione dell'intervento.

Le considerazioni che precedono conducono dunque a reputare infondato il relativo motivo di ricorso.

5.- Le considerazioni da ultimo svolte privano di fondamento anche l'ulteriore censura della ricorrente concernente la motivazione della revoca fondata sulle incongruenze tra Capitolato Speciale d'Appalto e Disciplinare di gara, ovvero Quadro Economico.

Sul punto, oltre a prendere atto che il capitolato e il disciplinare fanno confliggenti riferimenti al d.lgs. n. 50/2016 e al d.lgs. n. 36/2023, la determinazione impugnata rileva una serie di dati contrastanti, riferibili agli importi dei lavori e della manodopera, rispetto ai quali si registrano considerevoli differenze tra le cifre contenute nel capitolato, nel quadro economico e/o nel progetto.

È, altresì, ravvisato che il capitolato prevede la categoria prevalente OG1, pari al 100% dei lavori, mentre il disciplinare individua 2 categorie (OG1 e OG11 impianti tecnologici, quest'ultima scorporabile, ancorché per un peso percentuale dell'11.078%, inferiore alla soglia del 15%, stabilita dall'art. 40, co. 2, lett. f), dell'allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023).

Trattasi di incongruenze di natura e consistenza tali da giustificare la revoca, in ragione della sopra evidenziata necessità di evitare l'instaurarsi di un contenzioso che assai prevedibilmente sarebbe potuto scaturire da simili incompletezze e conflitti di indicazioni.

Pertanto, vanno respinte anche le censure con cui la ricorrente, pur con indubbio sforzo argomentativo, contesta che le simili discordanze siano rinvenibili, e, comunque,

variamente argomenta, allo scopo di “salvare” gli atti di gara, sostenendo che le relative divergenze erano comunque conciliabili in virtù della graduazione dettata dall’art. 2.2. del capitolato (ossia, privilegiando il contenuto del contratto e, a seguire, del capitolato e dell’elenco prezzi).

A tale considerazione va obiettato che la previsione così richiamata assolve allo scopo di garantire l’esecuzione del contratto, una volta stipulato, mentre non può valere a sanare inconciliabili divergenze contenutistiche degli atti di gara in una fase, anteriore, nella quale è comunque preminente l’esigenza di impedire l’insorgere di contenzioso, con effetti sicuramente paralizzanti o pregiudizievoli per il buon corso dell’intervento progettato.

Per quanto sinora detto, tutte le ravvisate ragioni sorreggono adeguatamente la revoca oggetto d’impugnativa.

6.- Infine, stante il principio pacifico che esclude che possa procedersi all’annullamento di un atto plurimotivato quando anche una sola delle sue ragioni giustificative resista al vaglio giurisdizionale (cfr., per tutte, Cons. Stato - sez. IV, 14/4/2025 n. 3235), il Collegio si sente esonerato dalla disamina della censura che residua, rivolta all’ulteriore ragione di revoca risalente alla correttezza della verifica e validazione della progettazione.

Infatti, per quanto sopra detto la domanda di annullamento della revoca deve essere necessariamente respinta, rinvenendosi la giustificazione della revoca stessa sulla scorta delle illustrate motivazioni: e da tanto consegue l’inutilità dell’esame delle ulteriori censure (cfr. Cons. Stato, cit.: *“Per l’effetto, solo l’accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui tale atto risulti incentrato può comportarne l’illegittimità ed il conseguente effetto annullatorio (ex multis, Cons. Stato, VI, 31 luglio 2020, n. 4866: “in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l’atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l’esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045) (Cons. Stato, IV, 30 marzo 2018, n. 2019) (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190)”*).

7.- La domanda di annullamento dell’impugnata determinazione n. 157 del 13/11/2025 va dunque respinta.

8.- Resta da esaminare la domanda risarcitoria, in ordine alla quale la ricorrente rappresenta di aver subito conseguenze pregiudizievoli dall'inutile protrarsi della procedura e, infine, dal suo azzeramento, dopo essere stata collocata al primo posto della graduatoria e sottoposta a verifica di anomalia, senza poi ricevere alcuna notizia per oltre un anno.

Essa lamenta che, in questo lasso di tempo, il Comune non ha comunicato alcun dubbio sulla procedura, salvo poi revocarla, non già per fatti sopravvenuti o nuove valutazioni di opportunità, ma su elementi dall'Amministrazione stessa però già conosciuti o conoscibili con l'ordinaria diligenza.

Pertanto, la ricorrente individua, nel descritto comportamento dell'Amministrazione, una fattispecie di responsabilità precontrattuale fonte di danno risarcibile, da essa commisurato ai costi inutilmente sopportati per la partecipazione alla gara (€ 165,00 per contributo ANAC ed € 80,00 per pagamento polizza provvisoria), ma anche alla perdita, da parte sua, di occasioni alternative di guadagno.

E per quest'ultimo profilo la ricorrente cita una serie di gare alle quali avrebbe potuto partecipare, procedendo ad una stima dell'importo risarcibile di € 7.488.385,81 da essa così calcolato: assumendo il valore della base d'asta di tutti i lavori (93.104.822,82), determinandone la presumibile media del 20% dei ribassi (€ 74.483.858,10), ed applicando a quest'ultima cifra il 10%, quale utile medio asseritamente ritraibile.

8.1. Tanto esposto, è utile premettere che, come noto, la responsabilità precontrattuale può ritenersi sussistente a prescindere dalla valutazione di legittimità di qualsiasi provvedimento, siccome la stessa è collegata al comportamento della P.A. che, violando i doveri di correttezza e buona fede, abbia negativamente inciso sulla libertà negoziale del privato e leso il suo legittimo affidamento (cfr., in fattispecie di rimozione dell'atto in autotutela, Cons. Stato - sez. III, 5/7/2024 n. 5959: *“la predicata responsabilità precontrattuale della P.A., che come è noto prescinde da una valutazione di illegittimità del provvedimento di autotutela e dal suo accertamento in sede giurisdizionale, fondandosi sulla violazione da parte della P.A. dei suoi doveri di buona fede e correttezza in contrabando (come riconosciuto dalla giurisprudenza già fin da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 4 maggio 2018, n. 5, nel senso della “ordinaria possibilità che una responsabilità da comportamento sussista nonostante la legittimità del provvedimento amministrativo che conclude il procedimento”, atteso che “nell’ambito del procedimento amministrativo (...) regole pubblicistiche e regole privatistiche non operano, dunque, in sequenza temporale (prime le une*

e poi le altre o anche le altre). Operano, al contrario, in maniera contemporanea e sinergica, sia pure con diverso oggetto e con diverse conseguenze in caso di rispettiva violazione”)”.

In tal senso, la giurisprudenza ha altresì puntualizzato che: *“La responsabilità precontrattuale costituisce, quindi, la sede di elezione in cui viene tutelato l’affidamento incolpevole del privato”*, chiarendo che, tra le poste risarcibili, rientrano *“le chances contrattuali perdute in conseguenza del convincimento che il provvedimento favorevole, poi annullato, fosse, invece, legittimo* (Cons. Stato - sez. VI, 3/3/2026 n. 1658, p. 24.8.3).

8.2. Venendo al caso di specie, il Collegio ritiene che ricorrano le condizioni per far luogo ad un pur limitato risarcimento in favore della ricorrente, date dall’affidamento incolpevole del privato, dalla lesione da esso patita per effetto di un comportamento amministrativo contrario ai doveri di correttezza e di lealtà, dall’imputabilità di tale comportamento a negligenze della Pubblica Amministrazione e, infine, dal nesso causale tra il comportamento e il danno lamentato (su questi aspetti, cfr. Cons. Stato - sez. VI, 3/3/2026 n. 1658, cit., p. 24.8.2).

Invero, traspare dagli atti di causa che, a fronte di rilevanti circostanze che avrebbero dovuto indurre a revocare con immediatezza la gara – siccome i molteplici fattori critici erano ben individuabili e conoscibili anzitempo –, il Comune di Poggiomarino si sia determinato alla scelta solamente dopo ben un anno e sette mesi dalla indizione della gara, in data 2/4/2024, essendo la revoca intervenuta il 13/11/2025.

In questo lasso di tempo sono state compiute, tra l’altro, le valutazioni delle offerte, e, il 2/10/2024, è stato richiesto alla ricorrente, collocata al primo posto della graduatoria, di giustificare il ribasso offerto nel termine di 10 giorni, lasciando infine trascorrere un intero anno senza fornire alla ricorrente alcuna ulteriore notizia.

In relazione a tutte le circostanze del caso di specie, alla stregua delle illustrate coordinate ermeneutiche, è quindi ravvisabile una responsabilità di fondo del Comune di Poggiomarino, fonte di potenziale danno risarcibile.

8.3. Circa l’ammontare del danno, spetta però senz’altro alla ricorrente unicamente il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alla gara, che la stessa commisura all’importo complessivo di € 245,00, di cui € 165,00 per contributo ANAC ed €. 80,00 per il pagamento della polizza provvisoria – importi risultanti dalle ricevute esibite e non contestati dal Comune –, le quali formano il cd. interesse negativo (cfr. Cons. Stato - sez. VI, 14/5/2024 n. 4309, p. 8.3: *“Il risarcimento nell’ambito della responsabilità*

precontrattuale va limitato al cd. interesse negativo, laddove, non essendosi il contratto concluso, e non essendo intervenuta neppure l'aggiudicazione definitiva, non vi è stata lesione di diritti che da ciò sarebbero sorti (cfr. ex multis, Cons. Stato, V, 27 marzo 2017, n. 1364). Tale voce di danno nel caso di specie ben può essere liquidata alla stregua delle spese sostenute per partecipare alla gara").

La ricorrente, invero, per altri costi che pure assume sopportati (per la predisposizione dell'offerta e relativi al procedimento di valutazione di congruità), non ha invece fornito alcuna prova, e pertanto non può ottenere alcun riconoscimento.

8.4. E la stessa conclusione tanto più vale in ordine alla perdita, da essa lamentata, di occasioni alternative di guadagno.

In proposito, come si è detto, dalla ricorrente è fornita l'indicazione di 14 gare, alle quali essa avrebbe potuto partecipare. La stessa assume il valore globale della base d'asta di tutti i lavori citati (€ 93.104.822,82), ne determina la presumibile media dei ribassi (€ 74.483.858,10), e su di essa vorrebbe vedere applicato il 10% quale utile medio ritraibile, domandando quindi un risarcimento commisurato a quest'ultima grandezza economica. Il preteso danno viene così da essa calcolato in € 7.488.385,81, per un importo che non può tuttavia certo costituire l'ammontare del danno da essa sofferto in conseguenza della *culpa in contrahendo* dell'Amministrazione.

Difatti, il calcolo effettuato dalla ricorrente è del tutto privo di qualsiasi prova che la ricorrente stessa avrebbe potuto aggiudicarsi le procedure indicate, così come, più ampiamente, privo di una dimostrazione di nesso causale che possa ricollegare all'azione del Comune di Poggiomarino la causazione di un pregiudizio quale quello per cui viene qui reclamato il risarcimento.

Quanto ipotizzato dalla ricorrente condurrebbe, poi, ad un inammissibile e platealmente ingiustificato arricchimento, che finirebbe indebitamente per giovarle in misura finanche maggiore di quanto avrebbe ottenuto dall'aggiudicazione della gara e dalla conduzione dei lavori per cui è causa.

8.5. Tanto precisato, è ampiamente noto che per l'accesso al risarcimento del danno occorre che l'interessata fornisca un'adeguata prova del pregiudizio economico da essa subito.

Tale considerazione è stata posta uniformemente in rilievo dalla giurisprudenza, statuendo in analoga fattispecie che: *“La Plenaria [n. 5 del 2018] ha chiarito che affinché nasca la responsabilità dell'amministrazione non è sufficiente che il privato dimostri la propria buona*

fede soggettiva (ovvero che egli abbia maturato un affidamento incolpevole circa l'esistenza di un presupposto su cui ha fondato la scelta di compiere conseguenti attività economicamente onerose), ma occorrono gli ulteriori seguenti presupposti:

a) che l'affidamento incolpevole risulti leso da una condotta che, valutata nel suo complesso, e a prescindere dall'indagine sulla legittimità dei singoli provvedimenti, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza e di lealtà;

b) che tale oggettiva violazione dei doveri di correttezza sia anche soggettivamente imputabile all'amministrazione, in termini di colpa o dolo;

c) che il privato provi sia il danno-evento (la lesione della libertà di autodeterminazione negoziale), sia il danno-conseguenza (le perdite economiche subite a causa delle scelte negoziali illecitamente condizionate), sia i relativi rapporti di causalità fra tali danni e la condotta scorretta che si imputa all'amministrazione").

Ciò posto, è agevole osservare che nella specie la ricorrente si è limitata a depositare agli atti del giudizio i bandi di gara delle procedure alle quali avrebbe potuto, asseritamente, partecipare, e a suo dire (finanche) aggiudicarsi, senza tuttavia aver comprovato di avere, sia pure cautelativamente, presentato domanda di partecipazione e, in ipotesi, di aver dovuto rinunciarvi, in fiduciosa attesa della conclusione della presente procedura.

E nemmeno è fornita la prova dell'eventuale immobilizzazione, da parte sua, in attesa della conclusione di questa procedura, di risorse umane e strumentali ad essa destinate, e comportanti un costo dalla ricorrente inutilmente sopportato, quale il pagamento dei salari delle maestranze, i noli dei macchinari, ecc..

In tali condizioni è quindi preclusa l'attribuzione del danno reclamato, in quanto la possibilità di accordarlo soggiace alla necessità che l'interessato fornisca un'adequata prova al riguardo (cfr. Cons. Stato – sez. V, 26/4/2021 n. 3303, in tema di onere della prova, che ha concluso che: *“Diventa decisivo constatare che, come correttamente osservato dal T.a.r., la società non ha provato alcunché in relazione a tutte le voci astrattamente rientranti (o meno) nel perimetro del danno risarcibile, neanche avendo dimostrato che la mancata aggiudicazione dell'appalto e la mancata esecuzione dei contratti applicativi le abbiano precluso l'acquisizione di ulteriori commesse”*).

8.6 Discende pertanto da quanto sin qui motivato che, alla ricorrente, spetta unicamente il rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alla gara (€ 245,00).

9.- Conclusivamente, mentre va respinta la domanda di annullamento dell'impugnata determinazione di revoca, la domanda risarcitoria va invece accolta, ma solo limitamente al suddetto modesto rimborso delle spese.

In ragione della reciproca soccombenza, sussistono infine giustificate ragioni per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

Tuttavia, stante l'accoglimento della domanda risarcitoria, sia pur parziale e nei suesposti termini, deve essere comunque posto espressamente a carico del Comune di Poggiomarino il rimborso del contributo unificato.

P.Q.M.

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

- a) respinge la domanda di annullamento della determinazione n. 157 del 13/11/2025;
- b) accoglie per quanto di ragione la domanda risarcitoria, e per l'effetto condanna il Comune di Poggiomarino al pagamento in favore dell'istante della somma di € 245,00, oltre rivalutazione monetaria ed interessi, dalla data di pubblicazione della sentenza al soddisfo, a titolo di rimborso delle spese sostenute per la partecipazione alla gara.

Compensa le spese, e pone a carico del Comune di Poggiomarino il rimborso a favore della ricorrente del contributo unificato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere, Estensore

Pierangelo Sorrentino, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Esposito

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO

