



PSR14-20
Campania



Fondo europeo agricolo
per lo sviluppo rurale:
l'Europa investe
nelle zone rurali



a cura del GRUPPO APPALTI ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

in collaborazione con Sviluppo Campania

AFFIDAMENTO DIRETTO DOPO UNA GARA ANDATA DESERTA: QUANDO SI APPLICA IL PRINCIPIO DI ROTAZIONE?

La sentenza n. 6600/2025 del Consiglio di Stato chiarisce i rapporti tra affidamento diretto, procedura negoziata e principio di rotazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

Quali margini di discrezionalità ha la stazione appaltante nell'affidare un appalto dopo una gara deserta? È sempre preferibile la procedura negoziata oppure, in presenza di urgenza e compatibilità economica, può legittimamente optare per un affidamento diretto? E quali limiti impone il principio di rotazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici?

Il Consiglio di Stato ha dato risposta a queste domande con la sentenza n. 6600 del 24 luglio 2025, confermando la legittimità dell'affidamento diretto disposto da un'amministrazione comunale per il servizio di trasporto scolastico. L'intervento è avvenuto in applicazione dell'art. 50, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 36/2023, nonostante una precedente delibera di Giunta, mai revocata, avesse previsto l'attivazione di una procedura comparativa e selettiva.

Il precedente affidatario del servizio ha presentato ricorso e contestato la mancata attivazione della procedura aperta o di almeno una procedura negoziata senza pubblicazione del bando (art. 76, Codice dei contratti) che gli avrebbe consentito la partecipazione, non operando il principio di rotazione di cui all'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023.

Il TAR aveva già evidenziato che, in coerenza con la delibera della Giunta, il Comune aveva avviato due procedure aperte: la prima andata deserta e la seconda annullata in autotutela.

Quindi la stazione appaltante ha scelto di disporre l'affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), D. Lgs. n. 36/2023, al fine di scongiurare il rischio che i tempi lunghi di una procedura aperta impedissero una tempestiva attivazione del servizio.

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la legittimità dell'operato dell'amministrazione e offrendo alcuni chiarimenti interpretativi rilevanti:

- l'amministrazione ha correttamente esercitato la propria discrezionalità scegliendo l'affidamento diretto, in luogo della procedura negoziata. La decisione, fondata sull'urgenza di garantire la continuità del servizio per l'avvio dell'anno scolastico, non presenta vizi di illogicità, sviamento o irragionevolezza;
- il principio di rotazione è stato correttamente applicato, precludendo la partecipazione del gestore uscente, che aveva già beneficiato dell'ultimo affidamento. La natura diretta della procedura rafforza la necessità di applicare tale principio, in assenza di una procedura comparativa aperta a più soggetti;
- la delibera che indicava la volontà di procedere con gara non è stata ritenuta cogente: essa conteneva un mero indirizzo al RUP, che risulta adempiuto con l'indizione – poi annullata – di due gare. Il Consiglio di Stato sottolinea, infatti, che si trattava di un atto di indirizzo politico-amministrativo, non idoneo a vincolare in modo rigido l'attività istruttoria del RUP, soprattutto

in presenza di circostanze sopravvenute che rendevano inattuabile la soluzione originariamente prevista. A fronte di tali esiti negativi, la scelta dell'affidamento diretto è risultata coerente con il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il contesto normativo: l'art. 49 del Codice dei contratti pubblici

La nuova formulazione del principio di rotazione, contenuta nell'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023, ha introdotto un sistema articolato che mira a garantire l'accesso al mercato da parte di un numero più ampio di operatori economici, limitando la reiterata assegnazione di commesse ai medesimi soggetti, specie nel caso di affidamenti diretti o procedure semplificate.

In sintesi:

- il comma 2 prevede un divieto assoluto di affidamento o aggiudicazione al contraente uscente in caso di due affidamenti consecutivi relativi allo stesso settore merceologico o categoria di opere/servizi;
- il comma 4 consente la deroga motivata, purché fondata sull'assenza di alternative, sull'accurata esecuzione pregressa e sulla qualità della prestazione;
- l'operatività del principio è esclusa nei casi di affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro (comma 6) o se la selezione è preceduta da un'indagine di mercato aperta (comma 5).



DATI RELATIVI AGLI INCENTIVI PER FUNZIONI TECNICHE CORRISPOSTI AI DIPENDENTI NELLE STAZIONI APPALTANTI E NEGLI ENTI CONCEDENTI

Obbligo confermato per la pubblicazione dei dati relativi agli incentivi per funzioni tecniche corrisposti ai dipendenti nelle stazioni appaltanti e negli enti concedenti, con collocazione nella sezione Amministrazione trasparente, come chiarito dal parere approvato dal Consiglio Anac del 23 luglio 2025 fasc. 2764/2025 e in linea con la delibera n. 1047/2020.

Nelle tabelle dovranno figurare, per ciascun incarico, il nominativo del dipendente (dirigente e non), l'oggetto, la durata e il compenso spettante, trattandosi di somme liquidate a fronte di incarichi attribuiti al personale interno. Le amministrazioni possono estrarre i dati dalle determinazioni di liquidazione per alimentarli nella tabella, ma non sussiste un obbligo di pubblicare gli atti integrali di ripartizione o liquidazione, non previsti dal catalogo dell'art. 18 in quanto "atti" e non dati sugli incarichi. Linea condivisa dal Garante per la protezione dei dati personali, che nel parere del 10 marzo 2025 ha escluso l'accesso civico generalizzato indiscriminato a schede e prospetti nominativi sugli incentivi tecnici, quando riguardino dipendenti non rientranti tra i soggetti obbligati alla trasparenza di cui

agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 33/2013, per evitare un'irragionevole esposizione della situazione economico-patrimoniale individuale. L'ostensione documentale deve rispettare i limiti dell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 e del RGPD, privilegiando eventualmente dati aggregati o anonimizzati in presenza di controinteressati e richieste lato FOIA non ancorate a specifici obblighi di pubblicazione. Diversa è la pubblicazione "obbligatoria" dei dati ex art. 18, che include il nominativo in quanto elemento essenziale dell'incarico, ma non autorizza la diffusione di documentazione ulteriore priva di base normativa. Operativamente, la pagina "Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti" dovrà riportare l'elenco aggiornato degli incarichi connessi alla liquidazione degli incentivi 2%, con

indicazione nominativa, oggetto, durata e compenso per ogni incarico, assicurando completezza, tempestività e tracciabilità delle erogazioni secondo l'impostazione Anac 2020 ripresa nel 2025.

La fonte dei dati potrà essere la determinazione di liquidazione o ripartizione, dalla quale estrarre le informazioni richieste, senza pubblicare l'atto integrale; il controllo "sociale" avviene infatti tramite l'albo ex art. 18 e non attraverso la diffusione generalizzata delle schede nominative dei riparti.

Resta fermo il quadro sostanziale dell'istituto delineato dal Codice dei contratti e dai successivi indirizzi operativi, con il fondo fino al 2% e la ripartizione alle attività tecniche tipizzate, a presidio di professionalità interne e risparmio di spesa.



PSR Campania comunica



VISITA IL SITO
psrcampaniacomunica.it

psrcomunica@regione.campania.it
psr@pec.regione.campania.it



Il soccorso istruttorio non è una seconda chance. Vincoli procedurali e regole di gara nella sentenza del TAR Sardegna n. 432/2025

Il termine per l'integrazione della documentazione, a seguito dell'attivazione del soccorso istruttorio, ha natura perentoria, allo scopo di assicurare un'istruttoria veloce, preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni prima della valutazione dell'ammissibilità della domanda.

Con la sentenza n. 432 del 12 maggio 2025, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna interviene su una procedura negoziata senza bando ex art. 76, comma 2, lett. a), del d.lgs. 36/2023, relativa al trattamento e recupero di rifiuti legnosi. La gara era suddivisa in due lotti funzionali aggiudicati mentre la società terza classificata nel primo lotto e seconda nel secondo, ha proposto ricorso chiedendo l'annullamento degli atti di aggiudicazione. La pronuncia si segnala per tre profili di particolare interesse sistemico: l'interpretazione e l'efficacia vincolante della clausola di aggiudicazione esclusiva inserita nella *lex specialis* (art. 5.5.2); il trattamento giuridico del soccorso istruttorio "ripetuto", in evidente tensione con l'art. 101 del nuovo Codice; l'individuazione dell'interesse a ricorrere nei casi in cui la posizione utile derivi da un effetto "a cascata".

Il punto nevralgico della decisione del T.A.R. riguarda la gestione, da parte della stazione appaltante, del soccorso istruttorio attivato nei confronti dell'operatore economico risultato primo classificato nel lotto 1. L'impresa aveva omissso il deposito della documentazione tecnica essenziale ai fini della dimostrazione della capacità richiesta ex art. 7.2 del Disciplinare. Nonostante un primo invito formale, cui seguiva un riscontro incompleto, la stazione appaltante ha concesso un secondo termine per l'integrazione della documentazione, che poi è stata finalmente ritenuta sufficiente. Il T.A.R. censura questa duplicazione procedimentale, ritenendola *contra legem* rispetto al disposto dell'art. 101,



comma 2, del nuovo Codice, secondo cui: "L'operatore economico che non adempie alle richieste della stazione appaltante nel termine stabilito è escluso dalla procedura di gara." Richiamando un orientamento giurisprudenziale solido e continuo (Cons. Stato, V, n. 3592/2019; V.).

Il Collegio afferma che il termine assegnato all'impresa per l'integrazione è perentorio, e che l'esclusione automatica è l'unico esito giuridicamente possibile in caso di inadempienza. In tal modo, la sentenza ribadisce un principio di sistema: il soccorso istruttorio non può mai diventare uno strumento di "ravvedimento operoso" reiterato, né può alterare l'equilibrio competitivo della gara.

Altro aspetto centrale riguarda la corretta interpretazione del punto 5.5.2. del Disciplinare, in base al quale: "qualora fosse presente almeno un'altra offerta valida oltre la migliore offerta, il concorrente primo in entrambe le graduatorie risulterà aggiudicatario del solo lotto 1, mentre il lotto 2 sarà aggiudicato al secondo concorrente in graduatoria."

Il TAR non solo ribadisce la natura vincolante e imperativa di tale clausola, ma precisa che essa non lascia margini di discrezionalità alla stazione appaltante, costretta ad attenersi. La clausola in questione, conforme al bando tipo ANAC n. 1/2023, trova la sua ratio nell'esigenza di evitare concentrazioni

eccessive di affidamenti, distribuendo le aggiudicazioni e promuovendo la concorrenza. Da qui l'illegittimità dell'aggiudicazione del secondo lotto., la quale, essendo risultata prima anche nel lotto 1 (una volta esclusa AA), avrebbe dovuto ricevere solo quest'ultimo.

La sentenza n. 432/2025, nel solco delle recenti pronunce di legittimità e merito, conferma una linea rigorosa e garantista nella gestione delle procedure selettive pubbliche: il rispetto della tempestività procedimentale, l'invalidità delle regole di gara, e la centralità del principio di par condicio devono prevalere su qualunque logica di "salvataggio" dei concorrenti inadempienti. Nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), l'art. 101 codifica una disciplina del soccorso istruttorio ispirata alla celerità e alla responsabilizzazione degli operatori. La sua interpretazione conforme al diritto vivente impone che le gare pubbliche siano non solo trasparenti, ma anche irreprensibili sotto il profilo temporale e logico-funzionale. La vicenda in esame rappresenta, per giuristi e operatori del settore, un'importante lezione di coerenza applicativa: la "seconda chance" non rientra nel catalogo dei diritti degli operatori economici, e tanto meno può trovare fondamento in una benevolenza amministrativa incompatibile con il principio costituzionale di buon andamento.

Prime riflessioni sul Regolamento adottato con Delibera n. 334 del 30 luglio 2025

Con la Delibera n. 334 del 30 luglio 2025, l'ANAC ha adottato il Regolamento in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, ai sensi degli articoli 62 e 63 e dell'Allegato II.4 del D.lgs. 36/2023, come modificato dal D.lgs. 209/2024. Il nuovo quadro regolamentare si pone come tassello centrale del sistema di governance degli appalti pubblici, consolidando i criteri e le procedure già delineati nel Codice dei contratti pubblici e nei successivi atti di indirizzo dell'Autorità.

Ambito di applicazione

Il Regolamento stabilisce che la qualificazione è necessaria per l'affidamento e l'esecuzione:

- di lavori di importo superiore a 500.000 euro;
- di servizi e forniture oltre le soglie degli affidamenti diretti.

Sono espressamente esclusi i soggetti non amministrazioni aggiudicatrici, i privati tenuti parzialmente all'applicazione del Codice (ad es. i titolari di permesso di costruire o di un altro titolo abilitativo), i Commissari straordinari le amministrazioni per le attività espletate sulla base di specifiche ordinanze emanate dai Commissari straordinarie le stazioni appaltanti di organi costituzionali.

Procedura di qualificazione

La domanda di qualificazione si presenta esclusivamente tramite il portale ANAC. Il RASA - Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante - è tenuto ad attestare la veridicità dei requisiti non verificabili automaticamente. La qualificazione decorre dalla data di presentazione della domanda ed ha durata biennale. Il sistema prevede la possibilità di rettifica o cancellazione delle istanze in caso di errori, nonché di rivalutazione in presenza di osservazioni o documentazione integrativa.

Criteri per la qualificazione

Il Regolamento distingue tra:

- fase di progettazione e affidamento, per la quale rilevano competenze interne, formazione del personale, numero e tipologia di gare svolte, obblighi di comunicazione, aggregazioni e specializzazioni settoriali, nonché efficienza decisionale;
- fase di esecuzione, per la quale assumono rilievo il rispetto dei tempi di pagamento, la trasmissione dei dati ad ANAC e la formazione del personale.

La qualificazione ottenuta per progettazione e affidamento vale automaticamente anche per l'esecuzione, entro i corrispondenti livelli. È possibile richiedere l'incremento del livello in corso di biennio, previa dimostrazione del rispetto degli obblighi assunti.

Assegnazione d'ufficio e qualificazione con riserva

Due istituti meritano attenzione:

- Assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o centrale di committenza qualificata, ai sensi dell'art. 62, co. 10, Codice: interviene quando una stazione appaltante non qualificata, o qualificata per livello insufficiente, non riesce a trovare una centrale di committenza disponibile.
- Qualificazione con riserva ai sensi dell'art. 63, co. 13, Codice: strumento eccezionale per consentire alle amministrazioni di acquisire gradualmente la capacità tecnica e organizzativa necessaria ed è di: costituzione di nuovi enti; fusioni o aggregazioni tra enti esistenti; riorganizzazioni significative; circostanze oggettive ed eccezionali.

Il procedimento si articola in due modalità: ordinaria (con termine di 30 giorni) e straordinaria (con termine di 60 giorni),

quest'ultima riservata ai casi di particolare complessità. È concessa per 12 mesi, rinnovabile una sola volta, ed è finalizzata a consentire il raggiungimento dei requisiti ordinari.

Verifiche e sanzioni

Le dichiarazioni false o inesatte comportano responsabilità anche penali e possono condurre alla cancellazione dall'elenco. L'ANAC potrà avviare procedimenti sanzionatori e rivedere i livelli di qualificazione in caso di reiterate indisponibilità o inadempimenti delle stazioni appaltanti designate.

Considerazioni conclusive

Il Regolamento ANAC del 30 luglio 2025 rappresenta un passaggio cruciale per la piena attuazione del sistema di qualificazione previsto dal nuovo Codice dei contratti. Esso rafforza la logica premiale con criteri legati a efficienza e capacità organizzativa; incentiva aggregazioni e specializzazioni settoriali; introduce meccanismi di flessibilità (assegnazione d'ufficio, qualificazione con riserva) che, se ben utilizzati, possono favorire la continuità amministrativa.

Resta, tuttavia, l'esigenza di un monitoraggio attento sulla concreta applicazione del sistema, in particolare sugli oneri dichiarativi a carico delle amministrazioni minori e sulle tempistiche di istruttoria, affinché l'obiettivo di efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti non si traduca in un aggravio procedurale.

In tale prospettiva, il ruolo dell'ANAC quale soggetto gestore del sistema assume particolare rilevanza, richiedendo un approccio equilibrato tra esigenze di controllo e supporto alle amministrazioni. Il successo del nuovo sistema dipenderà in larga misura dalla capacità di coniugare l'obiettivo dell'efficientamento con quello della massima partecipazione.

Offerte a costo zero e verifica di anomalia: interviene il Consiglio di Stato

Con sentenza del 16 settembre 2025, n. 7333, il Consiglio di Stato ha chiarito quando l'azzeramento dei costi nelle offerte può considerarsi legittimo.

La controversia trae origine da un appalto in cui l'aggiudicatario aveva proposto alcune prestazioni accessorie a costo zero, sostenendo che esse sarebbero state assorbite da economie organizzative interne. La stazione appaltante aveva accolto le relative giustificazioni senza approfondire la documentazione, limitandosi a un controllo di tipo formale.

L'operatore economico risultato secondo classificato ha quindi impugnato l'aggiudicazione dinanzi al TAR, lamentando l'insufficienza delle giustificazioni e l'inadeguatezza della verifica svolta dall'amministrazione. Il TAR ha accolto il ricorso, annullando l'aggiudicazione.

La vicenda è poi approdata al Consiglio di Stato con l'appello dell'aggiudicatario originario.

Il quadro normativo

Nell'ambito del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), l'art. 110 disciplina la verifica di congruità delle offerte sospette di anomalia. La norma richiede che la stazione appaltante, qualora emergano profili di insostenibilità, chieda chiarimenti all'operatore economico, il quale deve dimostrare la serietà e affidabilità della propria proposta. La giurisprudenza ha

chiarito che la verifica non può ridursi a un passaggio formale: l'amministrazione deve accertare in concreto la sostenibilità dell'offerta.

Da qui derivano due principi fondamentali:

- il rafforzamento dell'onere probatorio in capo all'operatore economico, che deve giustificare puntualmente le proprie scelte;
- il ruolo attivo della stazione appaltante, chiamata a esercitare un controllo effettivo e non meramente passivo.

Sul punto, il Consiglio ha ribadito che l'azzeramento dei costi non è di per sé vietato, ma richiede una verifica particolarmente rigorosa. Infatti, l'offerente deve fornire una dimostrazione dettagliata e documentata della sostenibilità dell'offerta, spiegando attraverso quali elementi il costo viene effettivamente assorbito.

Al riguardo, la Corte individua tre direttrici interpretative che rafforzano il quadro operativo:

- economia aziendale e organizzativa: il costo zero è giustificabile se derivante da efficienze organizzative interne o da economie di scala già consolidate;
- condizioni di mercato: l'assenza di costo può trovare ragione in particolari condizioni favorevoli di approvvigionamento o nell'accesso a risorse proprie;
- controllo sostanziale della PA: la stazione appaltante deve motivare in modo

logico e verificabile l'accettazione delle giustificazioni, evitando approvazioni acritiche o prive di fondamento documentale.

L'accoglimento di giustificazioni meramente dichiarative o incongrue vizia inevitabilmente l'esito positivo della verifica di anomalia. Non è dunque l'offerta a costo zero a costituire un problema, quanto piuttosto la superficialità nella sua valutazione.

Conclusioni operative

Il Consiglio di Stato, quindi, nel respingere l'appello dell'aggiudicatario originario, ha confermato la sentenza di primo grado che aveva annullato l'aggiudicazione per vizio nella verifica di anomalia.

Per gli operatori economici:

- le prestazioni a costo zero sono possibili, ma richiedono giustificazioni dettagliate e documentate;
- non basta una dichiarazione generica: occorrono dati oggettivi su economie, approvvigionamenti o organizzazione aziendale.

Per le stazioni appaltanti:

- la verifica di anomalia deve essere approfondita e motivata, soprattutto in presenza di voci azzerate;
- l'accoglimento acritico di giustificazioni insufficienti espone la gara a rischi di annullamento in sede contenziosa.

PSR *comunica*

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER ONLINE

Nell'ambito delle attività di comunicazione e informazione sul PSR poste in essere dalla Regione Campania, rientrano questa newsletter e PSRComunica. Ad entrambe è possibile iscriversi compilando il form al link agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/mailling.html.







PSR14-20 Campania NEWSLETTER APPALTI

N.05 - OTTOBRE 2025

a cura del **GRUPPO APPALTI**
ADG-FEASR REGIONE CAMPANIA

Giuseppe **Castaldi** - Maurizio **Cinque**
Marcello **Murino** - Dora **Renzuto**

in collaborazione con  **Sviluppo Campania**