

Pubblicato il 02/10/2026

N. 05490/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04974/2026 REG.RIC.



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

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4974 del 2026, proposto in relazione alla procedura CIG B9E24F0BD5 da C.N. Costruzioni Generali S.p.A., in proprio e quale Capogruppo del Costituendo R.T.I. con T.E.A. Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Graziano Carlo Montanaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Università degli Studi Napoli Federico II, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria *ex lege* in Napoli, via Diaz 11;

nei confronti

Termedil s.r.l., in proprio e quale Capogruppo del costituendo R.T.I. con Costredil s.r.l. e Impresa Ingg. Mario e Paolo Cosenza s.r.l., in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Del Duca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto n. 758 del 07.07.2026, con cui il Direttore Generale dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" ha disposto l'aggiudicazione del lotto n. 3 dell'"*Accordo Quadro con unico Operatore Economico ai sensi dell'art. 59 del D.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento di lavori edili ed impiantistici presso gli edifici di ateneo, suddiviso in 4 lotti funzionali. CIG. ATNEO.2505L CIG: B9E24F0BD5*" in favore del costituendo R.T.I. Termedil s.r.l.- Costredil s.r.l. e Impresa Ingg. Mario e Paolo Cosenza s.r.l.;

- della nota della predetta Università degli studi prot. 85331 dell'8.07.2026, recante la comunicazione di tale aggiudicazione;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, compresi, ove occorra: i verbali di gara, ivi compresi quelli relativi alla valutazione delle offerte economiche e tecniche, nonché la richiesta di giustificativi e la relazione di congruità dell'offerta della controinteressata; il disciplinare di gara e/o il capitolato *in parte qua* e i chiarimenti, ivi compreso quello n. 9 del 6.02.2026, qualora intesi nel senso di consentire l'inserimento di aspetti economici all'interno della documentazione componente l'offerta tecnica;

nonché per la declaratoria d'inefficacia

del contratto d'appalto/accordo quadro, ove stipulato con parte controinteressata nelle more del presente giudizio;

per l'accertamento

del diritto della ricorrente ad essere dichiarata aggiudicataria dell'accordo quadro di cui è causa e del conseguente diritto a subentrare nel contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio;

nonché, in via subordinata, per la condanna della stessa Università degli studi II al risarcimento per equivalente monetario del danno in favore di CN Costruzioni Generali s.p.a., quale conseguenza della gravata ed illegittima aggiudicazione alla controinteressata e della perdita della commessa da parte della ricorrente, avuto riguardo al danno emergente ed al lucro cessante, nonché al mancato utile che le sarebbe derivato, ed in ogni caso nella misura di legge e di diritto, da determinare anche in via equitativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi Napoli "Federico II" e del R.T.I. Termedil s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2026 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. – La società ricorrente ha impugnato l'aggiudicazione del lotto n. 3 della gara indetta dall'Università degli Studi di Napoli "Federico II" per la stipula di un Accordo Quadro con unico O.E. per l'affidamento di lavori edili ed impiantistici presso gli edifici dell'Ateneo.

2. – L'impugnata aggiudicazione sarebbe viziata, deduce la ricorrente, avendo la S.A. illegittimamente omesso di escludere dalla procedura il R.T.I. aggiudicatario, la cui offerta tecnica, in violazione del divieto di commistione tra offerta tecnica e offerta economica (art. 4 del disciplinare), riporta espressamente l'indicazione di un *«plafond economico annuo di euro 10.000,00»*, inserita nel paragrafo B.1.2.1 della relazione tecnica dedicata ai servizi accessori certificativi e alle verifiche normative (*“[P]er l'intera durata dell'Accordo*

Quadro, il concorrente mette a disposizione un plafond economico annuo di 10.000,00 euro destinato all'esecuzione di attività di verifica e certificazione di qualunque tipo di impianto, da attivare su richiesta della Stazione Appaltante. Le attività includono, a titolo esemplificativo [...]': relazione tecnica cit., p. 7).

2.1. – La società ricorrente argomenta che non potrebbe rilevare in senso contrario il fatto che dal cit. elemento economico non sia ricostruibile, in concreto, l'importo complessivo offerto, adducendo che ciò che assume decisiva importanza è già *“il rischio di anticipata conoscenza della convenienza economica delle soluzioni migliorative, idoneo di per sé ad alterare la par condicio dei concorrenti”*; la conoscenza di elementi economici da parte della Commissione di gara nella fase della valutazione dell'offerta tecnica, infatti, *“appare di per sé idonea a determinare anche solo in astratto un condizionamento dell'operato della Commissione medesima, alterando o perlomeno rischiando potenzialmente di alterare la serenità e l'imparzialità dell'attività valutativa della Commissione stessa”* (ricorso, p. 6).

2.2. – Né l'inserimento nell'offerta tecnica di valori economici relativi alle miglorie potrebbe essere giustificato dall'art. 5 del disciplinare, dedicato ai criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi correlati alle miglorie, per essere intervenuto sul punto, da parte dell'Ateneo, il chiarimento del 6 febbraio 2026 sul quesito riferito al criterio B.1.2. del disciplinare, enunciato al cit. art. 5.

2.2.1. – L'Università, infatti, nel riscontrare il suddetto quesito con cui si chiedeva *“di confermare se, ai fini della quantificazione dell'eventuale plafond annuale, sia necessario indicare un importo economico all'interno dell'Offerta Tecnica [...]”*), ha precisato, argomenta la ricorrente, che *“la quantificazione del plafond annuale non dovrà necessariamente avvenire mediante l'indicazione di un controvalore economico. L'eventuale proposta di migloria dovrà descrivere qualitativamente e quantitativamente i servizi certificativi proposti su base annuale”*.

2.2.2. – E tali indicazioni – prosegue la società ricorrente – vanno coordinate con la clausola espulsiva di cui all’art. 4 del disciplinare di gara, e, comunque, *“non autorizzano l’indicazione nella relazione tecnica di valori monetari idonei a rappresentare il contenuto economico della miglioria ma precisano che il plafond poteva essere rappresentato mediante descrizione qualitativa e quantitativa dei servizi certificativi offerti su base annuale”* (ricorso, p. 7).

3. – Da qui, in conclusione, la pretesa illegittimità della gravata aggiudicazione, adottata nei confronti di un operatore economico che, di contro, avrebbe dovuto essere estromesso dalla procedura in applicazione del cit. art. 4 del disciplinare, nel quale *“[S]i raccomanda di inserire i documenti richiesti nella sezione pertinente e in particolare di non indicare o comunque fornire i dati dell’offerta economica in sezione diversa da quella relativa alla stessa, pena l’esclusione dalla procedura”* (p. 24), per poi ribadire, nel prosieguo del disciplinare, che *“l’inserimento di elementi concernenti il prezzo in documenti contenuti nella busta telematica amministrativa e tecnica è causa di esclusione”* (p. 35).

3.1. – In via subordinata, infine, la ricorrente deduce l’illegittimità del disciplinare, del capitolato e/o dei chiarimenti, *in parte qua*, ove interpretati nel senso di consentire l’inserimento di elementi economici all’interno dell’offerta tecnica.

4. – Si sono costituiti in giudizio l’Università Federico II e il R.T.I. aggiudicatario, entrambi chiedendo la reiezione del ricorso siccome privo di fondamento.

5. – Alla camera di consiglio del 9 settembre 2026 la controversia, previo avviso ai sensi dell’art. 60 c.p.a. alle parti, che nulla hanno opposto, è stata trattenuta in decisione per essere definita con sentenza in forma semplificata,

6. – Il ricorso è infondato.

Le doglianze di parte ricorrente, affidate a un unico generale motivo di

censura, non possono essere condivise.

7. – La circostanza che la controinteressata abbia fatto riferimento al “*plafond economico annuo*” quantificandolo nella cifra massima di 10.000 euro non è difatti rilevante ai fini espulsivi, dovendosi avere riguardo al significato sostanziale del dato economico pur inserito nell’offerta tecnica.

7.1. – Il divieto di commistione tra offerta tecnica ed economica, infatti, va apprezzato in concreto; esso non opera in senso meramente meccanico e formalistico, e non può essere interpretato, come invece sembra ritenere parte ricorrente, in maniera indiscriminata e assoluta, sì da sanzionare con l’esclusione qualsivoglia minimale interferenza tra l’aspetto tecnico e quello economico dell’appalto posto a gara.

7.1.1. – È consolidato l’indirizzo della giurisprudenza secondo il quale il divieto di commistione tra elementi economici ed elementi tecnici dell’offerta non va inteso in senso assoluto ma relativo, con riferimento al caso concreto, dovendosi di volta in volta verificare se l’anticipata conoscenza di un elemento dell’offerta economica già nell’ambito di quella tecnica abbia la capacità, anche solo potenziale, di influenzare la valutazione della Commissione di gara sulla preferenza da accordare all’una piuttosto che all’altra offerta (*ex pluribus*, Cons. Stato, V, 6 marzo 2026, n. 1834): *id est*, di consentire oggettivamente alla Commissione di intuire il contenuto dell’offerta economica nella sua interezza, o perlomeno in relazione agli aspetti economicamente significativi, e quindi idonei a consentire – sia pure in via potenziale – al Seggio di apprezzare prima del tempo la sua convenienza (Cons. Stato, III, 12 luglio 2018, n. 4284).

7.1.2. – Di contro, “*nell’offerta tecnica possono essere inclusi singoli elementi economici che siano resi necessari allo scopo di rappresentare le soluzioni realizzative dell’opera o del servizio oggetto di gara (Cons. Stato, V, 22 febbraio 2016, n. 703), purché [...] si tratti di elementi economici che non fanno parte dell’offerta economica, quali i prezzi a base di*

gara, i prezzi di listini ufficiali, i costi o i prezzi di mercato, ovvero siano elementi isolati e del tutto marginali dell'offerta economica che non consentano in alcun modo di ricostruire la complessiva offerta economica o ancora consistano nell'assunzione di costi di prestazioni diverse da quelle apprezzate nell'offerta economica, anche se comunque da rendere a terzi in base al capitolato e remunerate dalla stazione appaltante (ex multis, Cons. Stato, V, 11 giugno 2018, n. 3609)” (Cons. Stato, Sez. V, 15/4/2026, n. 2980).

7.1.3. –In altri termini, ai fini dell'esclusione di un'offerta non è sufficiente che dei dati economici siano rinvenuti nei documenti componenti l'offerta tecnica, in assenza della dimostrazione della loro concreta attitudine ad influenzare le determinazioni (e dunque l'imparzialità) dell'Organo valutativo, giacché diversamente verrebbe introdotta una ipotesi “espulsiva” in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione stabilito dal Codice dei **contratti pubblici** (Cons. Stato, Sez. V, 11/5/2022, n. 3725).

8. – Venendo più da vicino al caso di specie, il Collegio osserva che trova riscontro in atti l'obiezione formulata *ex adverso* sulla scorta della assoluta marginalità e non significatività del dato economico costituito dalla quantificazione del *plafond* su cui fa leva il ricorso.

8.1. – Quel che viene in rilievo in proposito, infatti, è un parametro descrittivo e dimensionale riguardante solo un servizio migliorativo offerto, e non già una componente del ribasso o del prezzo dell'appalto.

8.2. - La *lex specialis* utilizza l'espressione «plafond annuale» per indicare una disponibilità massima destinata a una pluralità di verifiche attivabili su richiesta, con riferimento agli impianti già nella disponibilità dell'Università, rispetto ai quali l'Amministrazione può richiedere verifiche e certificazioni di diversa natura, non predeterminabili nel numero, nella tipologia e nella complessità.

Il dato (plafond) rappresenta, dunque, solo il parametro utilizzato per rendere

misurabile una prestazione accessoria richiesta nell'ambito dell'offerta tecnica (*infra, sub* 9), e la sua funzione è quella di rendere quantitativamente apprezzabile l'estensione dell'impegno migliorativo assunto dal singolo concorrente.

8.3. – È dunque evidente che l'indicazione del plafond annuo, nella specie quantificato dalla controinteressata in euro 10.000,00, non consentiva certo in alcun modo alla Commissione di ricostruire il ribasso unico percentuale, pari al 22,05%, offerto dal R.T.I. aggiudicatario all'interno della propria ben distinta offerta economica, né di conoscere il prezzo complessivo dell'appalto.

8.4. – Il dato censurato, inoltre, non coincide con – né consente di ricostruire – i costi aziendali della sicurezza, i costi della manodopera o con altra voce significativa dell'offerta economica: esso non si applica all'elenco prezzi, non incide sul ribasso, non determina il corrispettivo delle lavorazioni, e nemmeno permette alcuna operazione matematica idonea a consentire in qualche modo di risalire -o fare una qualsivoglia illazione in ordine- all'offerta economica complessiva del concorrente.

La ricorrente, del resto, non individua affatto l'elemento dell'offerta economica che in concreto sarebbe stato indebitamente anticipato.

Come correttamente osservato, invero, non è indicato alcun rapporto aritmetico tra il plafond e il ribasso del 22,05%; e nemmeno è chiarito come dalla cifra indicata sarebbe possibile ricavare elementi economici rilevanti (ad es. il valore dei **contratti** attuativi, i prezzi unitari delle lavorazioni o la struttura dell'offerta economica).

Per non dire, infine, della modestissima consistenza economica dell'elemento in tesi indebitamente “anticipato”, comunque inconcludente avuto riguardo, per converso, ai valori in gioco nella procedura di appalto in controversia: l'importo annuo indicato come plafond è di 10.000,00 euro, laddove il Lotto 3

presenta un importo massimo pagabile dell'Accordo Quadro pari a euro 4.266.129,03.

La prospettata violazione del divieto di commistione tra offerta ed economica, in conclusione, nel caso di specie non risulta configurabile.

9. – Né persuade la tesi di parte ricorrente secondo cui l’inserimento del valore del suddetto *plafond* nell’offerta tecnica sarebbe stato interdetto dalla *lex specialis*, come affermato in ricorso traendosi spunto dal già cit. chiarimento della S.A. del 6 febbraio 2026.

9.1. – Depone invero in senso nettamente contrario il tenore letterale del cit. chiarimento n. 9, che precisa che la quantificazione del *plafond* «*non dovrà necessariamente avvenire mediante l’indicazione di un controvalore economico*».

Siffatta formula testuale non vieta affatto, quindi, l’indicazione del valore monetario del *plafond*; essa prevede solo che la quantificazione non sia necessaria, onde la relativa proposta può essere rappresentata anche mediante la descrizione qualitativa e quantitativa dei servizi. Trattasi di precisazione pienamente coerente con il disciplinare laddove dispone, al punto “B.1.2: Servizi Accessori”, che “[...] *Le offerte dovranno evidenziare le certificazioni rilasciabili da parte dell’operatore economico e/o quantificare l’eventuale plafond annuale messo a disposizione per i servizi certificativi di terzi*”.

9.2 – La quantificazione monetaria del *plafond* annuale esprime, dunque, la consistenza dell’impegno migliorativo assunto dall’operatore economico nell’ambito di uno specifico *sub* criterio tecnico (il *cit.* B.1.2.): e siffatta quantificazione, contrariamente a quanto affermato in ricorso, è espressamente contemplata e ammessa come possibile dalla Legge di gara a proposito della descrizione dei servizi accessori offerti in favore della Stazione Appaltante.

L’opposto assunto secondo cui la *lex specialis* di gara vieterebbe la

quantificazione monetaria del *plafond* muove dunque, per quanto osservato, da una non condivisibile lettura del punto B.1.2. del disciplinare e del chiarimento reso in proposito dalla S.A., e pertanto non può trovare ingresso.

10. – Va del pari disattesa, infine, la censura sollevata in via subordinata, con la quale è contestata la legittimità della *lex specialis in parte qua*, ove interpretata nel senso di consentire l'inserimento di elementi economici all'interno dell'offerta tecnica.

10.1. – La *lex specialis*, infatti, non ha mai consentito l'inserimento dell'offerta economica nella busta tecnica, né ha derogato al principio di segretezza dell'offerta economica. Ha invece previsto, in piena conformità al principio di separazione delle offerte, la semplice possibilità di descrivere e quantificare un servizio accessorio tecnico-migliorativo, senza invece permettere alcuna incidenza sul ribasso o sul prezzo contrattuale, e senza alcuna possibilità di ricostruire l'offerta economica.

10.2. Da qui l'infondatezza anche di questa conclusiva doglianza.

11. – Il ricorso, per quanto esposto, non può che essere respinto.

Le spese possono tuttavia essere equitativamente compensate tra le parti, tenuto conto della specificità della controversia e delle ragioni della decisione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Consigliere, Estensore

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Pierangelo Sorrentino

IL PRESIDENTE
Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO