Pubblicato il 06/11/2026

N. 06357/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04163/2026 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4163 del 2026, proposto da

Cooperativa "*La Piramide Cooperativa Sociale Onlus*", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B9EFA4AC08, rappresentata e difesa dall'avvocato Donato Pennetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ambito Territoriale N25 - Capofila Pomigliano D'Arco (Na), non costituito in giudizio;

Comune di Pomigliano D'Arco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosa Balsamo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Marica Società Cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Attilio Mignone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- della D.D. del Settore V- Affari Generali - Servizi Sociali e Servizi informativi del Comune di Pomigliano D'Arco (NA) n. 312 del 14/05/2026, Registro Generale n. 1272 del 25/05/2026, pubblicata in data 26/05/2026, mediante la quale è stata disposta l'aggiudicazione in favore

della Soc. Marica Società Cooperativa Sociale s.r.l. della gara indetta con D.D. n. 768/2025 - R.G. n. 16/2026 *"per l'affidamento, mediante richiesta RDO sulla piattaforma MEPA di Consip, del servizio di "Asilo Nido Masseria Guadagni". CVP 85320000- 8. MIUR 2023 CUP F71H23000160003 MIUR 2024 CUP F59G25000200001 MIUR 2025 CUP F51H25000220001"* - CIG B9EFA4AC08 e sono stati approvati i verbali di gara;

- della nota PROT001 - 0025588 del 27/05/2026, con la quale l'Ambito Territoriale N25 ha comunicato agli operatori economici partecipanti alla gara, ai sensi dell'art. 90, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 36/2023, l'avvenuta aggiudicazione della stessa in favore della Soc. Marica Società Cooperativa Sociale s.r.l.;
- di tutti i verbali di gara (mai resi disponibili dalla stazione appaltante), con particolare riferimento ai verbali nn. 3 del 26/03/2026 e n. 4 del 5/5/2026 (rispettivamente relativi alla valutazione delle offerte tecniche in sede riservata ed alla valutazione delle offerte con approvazione della graduatoria finale);
- ove occorra, della D.D. n. 768 del 9/12/2025 - R.G. n. 16 del 7/1/2026 (così come rettificata dalla D.D. n. 42 del 21/1/26 - R.G. n. 160), con cui il Comune di Pomigliano D'Arco (NA), in qualità di capofila dell'Ambito Territoriale N25, ha indetto la procedura di gara de qua ed ha approvato il bando, il disciplinare ed il capitolato d'appalto;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso (anche se non conosciuto);

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente:

a) al risarcimento in forma specifica, mediante il conseguimento dell'aggiudicazione e la successiva stipulazione del relativo contratto ovvero, ove già stipulato, mediante il subentro nel medesimo (previa dichiarazione di inefficacia del contratto stipulato tra la stazione appaltante e la Soc. Marica) oppure b) in subordine, al risarcimento per equivalente, mediante la condanna delle Amministrazioni resistenti al ristoro, in proprio favore, del danno patrimoniale e curriculare subito in ragione della mancata aggiudicazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Marica Società Cooperativa a r.l. e del Comune di Pomigliano D'Arco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2026 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui è stata disposta l'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio di gestione dell'Asilo Nido Masseria Guadagni alla Soc. Marica - Società Cooperativa Sociale s.r.l., oltre agli ulteriori atti indicati in epigrafe.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

I) violazione dell'art. 36 D.Lgs. n. 36/2023, violazione dei principi di trasparenza, pubblicità, buona fede e legittimo affidamento ex artt. 1 l. 241/1990, 1 e 5 D.Lgs. n. 36/2023, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97, comma 2, Cost.

La stazione appaltante non avrebbe messo a disposizione dei concorrenti tutti i verbali di gara e la graduatoria finale ma solo l'offerta economica dell'aggiudicataria, in violazione di quanto previsto dall'art. 36, d.lgs. 36/2023.

II) Violazione e falsa applicazione del punto 17) del disciplinare di gara, violazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 108 D.Lgs. n. 36/2023, violazione dei principi di trasparenza, buona fede e legittimo affidamento ex artt. 1 l. 241/1990, 1 e 5 D.Lgs. n. 36/2023, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97, comma 2, Cost. violazione del principio di par condicio tra i concorrenti.

La stazione appaltante avrebbe violato il punto 17 del disciplinare di gara, che, a pena di esclusione, prevede l'obbligo per i concorrenti di indicare, oltre al costo complessivo della manodopera, il costo relativo a ciascuna categoria professionale. L'aggiudicataria si sarebbe limitata ad indicare esclusivamente il costo complessivo del costo di manodopera.

Si è costituito in giudizio il Comune di Pomigliano d'Arco, contestando le avverse censure. In particolare, ha osservato che l'offerta economica presentata dall'aggiudicataria va interpretata tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 8 del Capitolato speciale di gara, che individua puntualmente le figure professionali necessarie allo svolgimento del servizio e, per ciascuna di esse, indica costo orario e il costo complessivo (costo complessivo € 652.719,10). L'aggiudicataria, indicando un costo della manodopera esattamente corrispondente a quello previsto dall'art. 8 del capitolato e specificando nell'offerta tecnica le categorie professionali da impiegare nella commessa, avrebbe sostanzialmente richiamato la ripartizione già prevista dal capitolato speciale.

Si è costituita in giudizio anche la controinteressata, Società Cooperativa Marica s.r.l. per chiedere il rigetto del ricorso. Ha invocato, in particolare, il principio di tipicità delle cause di

esclusione ed evidenziato che il punto 17 del disciplinare di gara non impone a pena d'esclusione l'indicazione del costo del personale distinto per figure professionali, dovendosi riferire la sanzione alla sola mancata presentazione del piano finanziario.

All'esito dell'udienza pubblica del 7 ottobre 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso non è fondato.

Con il primo motivo la parte ricorrente lamenta la violazione dell'articolo 36, D.Lgs 36/2023, affermando che la stazione appaltante avrebbe omesso di rendere disponibili i verbali e gli atti di gara, pubblicando la sola offerta economica.

Tale rilievo, tuttavia, non integra una causa di illegittimità del provvedimento di aggiudicazione. I concorrenti che non abbiano potuto accedere agli atti, ove interessati, possono azionare gli strumenti di tutela avverso l'illegittimo diniego di accesso, ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 10 marzo 2025, n. 327; T.A.R. Veneto, Sez. I, 20 maggio 2025, n. 768).

2. Anche il secondo motivo è infondato. Parte ricorrente sostiene che la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere la società aggiudicataria, poiché non avrebbe indicato il costo del personale relativo a ciascuna delle figure professionali nel piano finanziario, come previsto dal punto 17 del disciplinare di gara a pena di inammissibilità.

La clausola prevede che *"L'operatore economico inserisce nella busta virtuale C- Offerta Economica a pena di esclusione: l'offerta economica automaticamente generata dal sistema Me.Pa; l'offerta economica secondo il MODELLO B allegato al presente disciplinare di gara corredata di piano finanziario complessivo del servizio con evidenza del costo del personale per specifica figura professionale; N.B. in caso di mancata presentazione del piano finanziario l'O.E. sarà escluso dalla procedura; Sono inammissibili le offerte economiche che superino l'importo a base d'asta.*

Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'offerta dovrà essere sottoscritta, a pena di esclusione, secondo le modalità di cui a precedente art. 15.

Il punteggio relativo all'offerta economica è assegnato mediante applicazione della seguente formula:".

La clausola, letteralmente interpretata, prevede l'esclusione dalla gara in caso di mancata presentazione del piano finanziario e non nel caso di mancata indicazione del costo delle singole categorie di personale impiegato nel piano finanziario.

Ciò emerge chiaramente dalla specificazione contenuta nel *"nota bene"* al punto 17 (*"N.B. in caso*

di mancata presentazione del piano finanziario l'O.E. sarà escluso dalla procedura;"), che non contiene alcun riferimento al contenuto del piano finanziario, pur elencando una serie di altre cause escludenti.

Una siffatta interpretazione – secondo cui l'omessa specificazione del costo delle singole categorie di personale non darebbe luogo all'esclusione dell'operatore economico – è, peraltro, coerente con la ratio della previsione, da ricondursi – secondo la concorde opinione delle parti – nel facilitare le operazioni di verifica di anomalia dell'offerta sotto il profilo della congruità del costo del personale e del rispetto dei minimi salariali.

Se questa è la funzion assolta dalla prescrizione, la mancata indicazione del costo del personale distinto per singole categorie professionali non può integrare automaticamente una causa di esclusione, poiché tale conclusione si porrebbe in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione previsto all'articolo 10 comma 2, d.lgs. 36/2023.

Perché un'offerta possa essere esclusa in quanto anomala, o perché lesiva dei minimi salariali, è necessario che ne sia accertata l'effettiva insostenibilità, ovvero che sia dimostrata l'impossibilità di garantire il rispetto degli obblighi retributivi derivanti dalla contrattazione collettiva all'esito di un sub-procedimento da condursi in contraddittorio con il concorrente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 110, commi 1 e 2, D.Lgs. 36/2023, che non prevede meccanismi automatici di esclusione, derivanti dall'omessa specifica indicazione dei costi in sede di offerta.

L'art. 110, comma 5, D.Lgs. 36/2023, infatti, prevede che: *"5. La stazione appaltante esclude l'offerta se le spiegazioni fornite non giustificano adeguatamente il livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 3, oppure se l'offerta è anormalmente bassa in quanto:*

a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014;

b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 119;

c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;

d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13.".

Né, peraltro, l'indicazione specifica del costo delle singole categorie di personale è elemento richiesto dal codice quale elemento essenziale dell'offerta.

L'articolo 108, comma 9 D.Lgs. 36/2026 prevede che *"nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale"*.

Il punto 17 del Disciplinare di gara, dunque, nella parte in cui prevede l'esclusione del concorrente che non abbia presentato il piano finanziario, dunque, deve essere interpretato in senso letterale, ciò anche in ossequio al principio di massima partecipazione, secondo cui, nel caso in cui sull'interpretazione dell'esatta portata delle clausole del bando sussistano margini di ambiguità *"riprende vigore il principio residuale che impone di preferire l'interpretazione della lex specialis maggiormente rispettosa del principio del favor partecipationis e dell'interesse al più ampio confronto concorrenziale, oltre che della tassatività, intesa anche nel senso di tipicità ed inequivocabilità delle cause di esclusione"* (Cons. Stato, n. 7102 del 2024).

Va, peraltro, considerato che, nel caso di specie, la mancata indicazione del dettaglio dei costi della manodopera distinti per figure professionali non assume alcun rilievo di tipo sostanziale.

Infatti, è incontroverso tra le parti che l'aggiudicataria ha indicato un costo del personale esattamente corrispondente a quello indicato dalla stazione appaltante agli artt. 3 e 8 del capitolato. Le suddette previsioni elencano, tra l'altro, le figure professionali da impiegare nel servizio, con il relativo monte ore dell'appalto e il costo orario (coordinatore CAT. D3/EI: n. 1, 55 sett., 1815 ore totali, costo orario € 25.13, tot. 45.610,95; EDUCATORE PROFESSIONALE D2: n. 4, 55 sett., ore totali 5.665, costo orario € 23,55, tot. 133.410,75; ASSISTENTE EDUCATIVO/EDUCATORE D1: n. 8, 55 sett., ore totali 11.880, costo orario € 22,92, tot. 272.289,60; AUSILIARIO B1: n. 5, sett. 55, ore totali 5.500, costo orario € 19,51, tot. 107.305,00; CUOCO C1: n. 2, 55 sett., 2.200 ore totali; costo orario € 21, tot. 46.200,00; AMMNISTRATIVO D1: n. 2, 55 sett., ore totali 2090, costo orario € 22,92, tot. 47.902,80) per un totale di € 652.719,10, coincidente con l'importo indicato dalla controinteressata nell'offerta economica.

Nell'offerta tecnica, peraltro, la controinteressata aveva individuato partitamente le categorie di personale che avrebbe impiegato nella commessa, richiamando i medesimi profili professionali indicati nel capitolato (il quale all'art. 8 specificava in modo dettagliato sia le categorie che il corrispondente numero di unità di personale da impiegare). Pertanto, l'omessa indicazione specifica del costo per categorie di personale non ha avuto alcuna refluenza né sulla possibilità di valutare il rispetto dei minimi salariali, né sulla congruità dei valori indicati, essendo stata

prevista un'articolazione del personale impiegato conforme a quella prevista dall'art. 8 del capitolato.

2. Il ricorso, in conclusione, è infondato.

3. Le spese di lite possono essere compensate, tenuto conto della peculiarità della fattispecie e della natura interpretativa delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Daria Valletta, Consigliere

Mariagiovanna Amorizzo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Mariagiovanna Amorizzo

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO