

Indagine di mercato e affidamento diretto

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 23-9-2025

L'art. 50, comma 1, lett. b), d.lgs. 36/2023 stabilisce che le stazioni appaltanti procedono all'**affidamento diretto** dei servizi e forniture di importo inferiore a 140.000,00 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, il comma 4 del medesimo articolo prevede che solo "per gli **affidamenti di cui al comma 1, lettere c, d ed e** le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei relativi appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure al prezzo più basso...".

Guida alla lettura

La sentenza in commento si inserisce in un quadro giurisprudenziale volto sempre di più a chiarire che **l'affidamento diretto non è una gara**.

Gli interventi chiarificatori dei giudici amministrativi, tra cui il giudice pugliese, nella sentenza in esame, si sono resi necessari nonostante il legislatore con il nuovo codice dei contratti -d.lgs. n. 36/2023- abbia definito l'affidamento diretto all'All. I, art. 3, lett. e), del d.lgs. n. 36/2023 come affidamento del contratto **senza una procedura di gara**, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, **la scelta è operata discrezionalmente** dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'articolo 50, comma 1 lettere a) e b), del codice e dei requisiti generali o speciali previsti dal medesimo codice.

Dunque, come evidenziato dal giudice amministrativo, sulla base del combinato disposto dei commi 1 e 4 del predetto articolo, l'affidamento diretto si pone al di fuori delle procedure negoziate (*rectius* di gara) tale per cui nonostante la stazione appaltante scelga di far precedere l'affidamento diretto della commessa pubblica da un'indagine di mercato (informale) non è vincolata al rispetto delle regole di aggiudicazione tipiche della gara. Essa, infatti, potrà affidare la commessa all'Operatore Economico che presenta un'offerta più in linea con le proprie esigenze.

Nel caso di specie, infatti, la ricorrente lamentava di non aver ottenuto l'affidamento della commessa oggetto di indagine di mercato, pur avendo presentato una buona offerta, impugnando la determina della stazione appaltante di "esclusione" dalla procedura informale di richiesta di preventivo e tutti gli atti redatti per l'espletamento della procedura.

La stazione appaltante, aveva ritenuto di procedere con l'affidamento diretto previa indagine di mercato, tale per cui, come evidenziato dalla stessa, la suddetta indagine non trasformava

l'affidamento diretto in una gara, inoltre, nella richiesta di preventivo era stato indicato che *“la presente richiesta non impegna in alcun modo la stazione appaltante alla prosecuzione dell'attività di approvvigionamento indicata in oggetto”*.

Il giudice amministrativo, infatti, nella sentenza in esame ha rigettato il ricorso, evidenziando quanto innanzi affermato: **l'affidamento diretto non è una gara**.

In conclusione, al fine di evitare eventuali contenziosi, sarebbe opportuno esplicitare chiaramente negli atti della procedura di affidamento diretto, preceduto da consultazione di più operatori economici, che la predetta consultazione/indagine non trasforma siffatta procedura in una gara, tale per cui non ci saranno “esclusione” e la stazione appaltante potrà scegliere l'offerta che ritiene più idonea per soddisfare le proprie esigenze a tutela del sotteso interesse pubblico.

Pubblicato il 08/07/2025

N. 00947/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00790/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 790 del 2024, proposto da Bonfrate s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B1C50ACCB6, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe A. Fanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda sanitaria locale di Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Edvige Trotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Sago Medica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Linda Balsemin e Serena Cafora, con domicili digitali come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- della determina dell'A.S.L. di Bari n. 4243 del 28.5.2024, di esclusione della ricorrente dalla *procedura informale* di richiesta di preventivo attivata dalla medesima A.S.L. per la fornitura di tute protettive e stivali da impiegare in occasione del G7 di giugno 2024 (CIG B1C50ACCB6) e di aggiudicazione della fornitura alla controinteressata Sago Medica s.r.l.;
- di tutti gli eventuali verbali di gara redatti nell'espletamento della procedura di gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sago Medica s.r.l. e dell'Azienda sanitaria locale di Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2025 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori l'avv. Giuseppe Fanelli, per la ricorrente, e l'avv. Giovanni Spinelli, su delega dell'avv. Linda Balsemin, per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso depositato come in rito, l'istante impugnava la determina di esclusione dalla procedura di gara informale con richiesta di preventivo per la fornitura di tute protettive e di stivali, da impiegare in occasione del G7 di giugno 2024, il relativo provvedimento di aggiudicazione, nonché tutti i connessi atti infra-procedimentali.

In fatto, accadeva che, alla gara informale, pervenissero soli due preventivi; la gara veniva assegnata alla contro-interessata per un'offerta di €. 102.600.00, oltre Iva, laddove la ricorrente aveva formulato un'offerta di €. 8.525,18, oltre Iva.

In diritto, veniva censurato l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti, nonché per perplessità dell'azione amministrativa; violazione della *lex specialis* di gara.

2.- Si costituivano indi le intime ASL di Bari e la società contro-interessata, le quali resistevano *funditus*, rimarcando la carenza intrinseca dei requisiti di idoneità delle tute offerte dalla ricorrente.

3.- Rinunciata la domanda cautelare, scambiati ulteriori memorie e repliche, alla fissata udienza pubblica, dopo breve discussione, la causa veniva introitata.

4.- Il ricorso è infondato.

Motivo specifico del provvedimento impugnato è che *“il prodotto offerto dalla ditta [...] non risulta conforme a quanto richiesto: i filtri combinati risultano di bassa categoria (solo la parte ABEK) e la tuta risulta priva di cappuccio integrato”*. Al contrario, sostiene la ricorrente di aver ottemperato, nella formulazione della propria offerta a quanto era previsto dalle specifiche richieste.

Evidenza invece l'ASL di aver proceduto – data l'imminenza dell'evento G7 in Puglia e l'importo dell'appalto – ad un affidamento diretto, preceduta da una semplice “indagine di mercato” informale, che tuttavia non trasforma una siffatta tipologia di affidamento in una gara, con la conseguenza che nessuna “esclusione” è stata sancita con l'atto impugnato; inoltre, nella richiesta di preventivo era espressamente indicato che *“la presente richiesta non impegna in alcun modo la stazione appaltante alla prosecuzione dell'attività di approvvigionamento indicata in oggetto”*.

Le due offerte pervenute sono state sottoposte al vaglio di una commissione tecnica che ha espresso una valutazione di conformità, nella quale si legge che: *“la tuta offerta da Sago Medica è quella che corrisponde ai requisiti minimi richiesti nella procedura di gara. Il prodotto offerto dalla ditta Bonfrate non risulta conforme a quanto richiesto: i filtri combinati risultano di bassa categoria (solo la parte ABEK) e la tuta risulta priva di cappuccio integrato”*. Nella richiesta di preventivo, era specificato che: *“Ogni set di tute deve comprendere: - tuta protettiva a copertura totale con cappuccio integrato; - unità di filtraggio-ventilazione”*.

Inoltre, la stazione appaltante – in riscontro ad alcuni quesiti posti dalle ditte durante i termini di presentazione dei preventivi – aveva chiarito che: *“Quanto al sistema di filtraggio-ventilazione, ci si riferisce a un sistema elettroventilato con filtri per protezione da polveri, gas e vapori. Il sistema deve essere integrato nella tuta che deve garantire il totale isolamento del capo dall'esterno”*. Detto chiarimento è stato reso accessibile a tutti i fornitori iscritti all'elenco Empulia tramite l'apposta funzione “pubblica chiarimento” e, pertanto, anche alla Bonfrate s.r.l. che, evidentemente, non ne ha tenuto conto nella formulazione della propria offerta.

Nel consultare le schede tecniche prodotte dalla ditta, l'organismo tecnico ha rilevato delle difformità, rispetto a quanto richiesto; in particolare, per quanto riguarda il sistema di ventilazione e la copertura del capo, le tute proposte dalla ditta Bonfrate non sono dotate di un sistema di elettro-ventilazione con filtri, integrato nella tuta, in quanto prevede una maschera "pieno facciale" con filtri ABEK1P3, separata dalla tuta a differenza del prodotto della Sago Medica s.r.l., la quale consta di una tuta tipo "scafandro" dotata di un sistema di ventilazione con filtri integrato nella tuta che – evidentemente – è idoneo a "garantire il totale isolamento del capo dall'esterno".

L'offerta della ditta Bonfrate prevede un cappuccio che è solo parzialmente integrato, nel senso che protegge solo la nuca, ma non copre la parte frontale del collo e offre una maschera "pieno facciale" con filtri ABEK1P3, separata dalla tuta che, invece, non presenta i filtri della maschera.

Per contro Sago ha offerto una tuta intera, che protegge integralmente il corpo, dalla testa ai piedi, con scafandro *total body* in pressione positiva, dotato di elettroventilatore integrato nella tuta con filtri di capacità ABEK superiore, ma anche a protezione da Mercurio, Cloruro di Cianogeno, Cloropicrina, Fosgene. In definitiva, circa i prodotti offerti all'Amministrazione dai due operatori economici partecipanti alla procedura informale, solo quello presentato da Sago rispecchiava le caratteristiche tecniche richieste ed era idoneo a garantire il totale isolamento del capo dall'esterno; mentre, il prodotto di Bonfrate non isolava il capo in quanto il cappuccio non era integrato, la tuta non era elettroventilata ed il tessuto non garantiva la protezione richiesta dagli agenti biologici, chimici, sostanze biologiche pericolose categoria III, tipo 3B conforme alla normativa EN 1149-1, EN 14126, EN 1073-2.

Sotto il profilo più strettamente normativo, mentre l'art. 50, comma 1, lett. *b)*, d.lgs. 36/2023 stabilisce che le stazioni appaltanti procedono all'affidamento diretto dei servizi e forniture di importo inferiore a 140.000,00 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, il comma 4 del medesimo articolo prevede che solo "*per gli affidamenti di cui al comma 1, lettere c, d ed e le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei relativi appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure al prezzo più basso*"; per l'effetto del combinato disposto delle due norme sopra richiamate, gli affidamenti di cui alle lettere *a)* e *b)* si pongono al di fuori delle dinamiche tipiche di una procedura competitiva (gara) e consentono alla stazione appaltante di affidare la commessa alla ditta, che meglio risponde alle proprie esigenze, anche qualora, l'amministrazione abbia ritenuto di far precedere l'affidamento diretto da opportuna indagine di mercato, com'è avvenuto nel caso di specie.

5.- In conclusione, il ricorso, per le sopra esposte motivazioni, va respinto.

6.- Le spese del giudizio possono essere viepiù compensate per la particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione terza), 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 Bari nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Desirée Zonno, Consigliere

Lorenzo Ieva, Primo Referendario, Estensore