

Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 2228 del 17 marzo 2026

Appalti pubblici – Aggiudicazione c.d. implicita – Inammissibilità – Ai fini della stipula del contratto è necessario provvedimento formale di aggiudicazione

Pubblicato il 17/03/2026

N. 02228 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 08687/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8687 del 2025, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'(...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

- del Ministero (...), in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito in giudizio,
- di (...) S.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia,
Sezione Terza, n. 1251/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.r.l. e dell'(...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2026, il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La società (...) S.r.l. ha concorso all'aggiudicazione dell'Appalto Specifico indetto dall'(...) con delibera del suo Direttore Generale n. 1528 del 10 dicembre 2024, nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione della P.A. (S.D.A.P.A.) per la fornitura di n. 220 carrelli informatizzati, finanziato con fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da individuare sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.
2. La graduatoria formata all'esito del procedimento selettivo ha visto collocarsi in prima posizione, con il punteggio complessivo di 98,6, la società (...) S.r.l. - a favore della quale la Commissione di gara, con il verbale n. 9 del 26 giugno 2025, ha conseguentemente formulato la proposta di aggiudicazione - ed al secondo posto, con il punteggio complessivo di 94,56, la suddetta società (...) S.r.l..
3. Esponeva quest'ultima, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, proposto dinanzi al T.A.R. per la Campania avverso il suesposto esito della gara, che in sede di accesso aveva acquisito il "*Documento di Stipula*" sottoscritto in data 4 settembre 2025, in mancanza della preliminare adozione e comunicazione di un valido ed efficace provvedimento di aggiudicazione: ciò in contrasto con i principi regolatori del procedimento di evidenza

pubblica e con il paragrafo 22 del Disciplinare (recante “*AGGIUDICAZIONE DELL’APPALTO E STIPULA DEL CONTRATTO*”), il quale era chiaro nel definire la corretta sequenza procedimentale, stabilendo che “*L’aggiudicazione è disposta all’esito positivo della verifica del possesso dei requisiti prescritti [...] ed è immediatamente efficace*” e, conseguentemente, che “*Il contratto è stipulato entro 60 giorni dall’aggiudicazione*”.

4. Deduceva altresì la ricorrente che la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere la controinteressata (...) S.r.l. dalla gara, essendo la relativa offerta priva del documento denominato “*Checklist DNSH*”, che il Disciplinare di gara richiedeva a pena di esclusione: il soccorso istruttorio attivato dall’Amministrazione, con la nota prot. n. 13943/25 del 21 febbraio 2025, era infatti illegittimo, atteso che, benché il Disciplinare di gara, al paragrafo 14, lo collocasse all’interno della “*Busta Amministrativa*”, si trattava di elaborato intrinsecamente connesso alle caratteristiche tecniche e qualitative del bene offerto, avendo lo scopo di attestare la conformità della fornitura al principio del P.N.R.R. di “*non arrecare danno significativo all’ambiente*” (“*Do No Significant Harm*”), per cui esso doveva ritenersi parte integrante e sostanziale dell’offerta tecnica e la sua omissione, conseguentemente, non era in alcun modo sanabile, come previsto dall’art. 101 d.lvo n. 36/2023 e dal Paragrafo 13 del Disciplinare di gara.

5. Ad ulteriore riprova della illegittimità del soccorso istruttorio attivato dalla stazione appaltante, deduceva la ricorrente che, anche ammesso che il suddetto documento avesse natura amministrativa, il suddetto istituto, in contrasto con la sua funzione tipica di integrare o regolarizzare documenti preesistenti e già in possesso del concorrente al momento della scadenza del termine di presentazione dell’offerta, era stato utilizzato al fine di consentire alla controinteressata di formare *ex novo*, e quindi “*creare*” dopo la suddetta scadenza, un requisito di partecipazione *ab origine* mancante.

6. Un ulteriore motivo per escludere l’offerta della controinteressata veniva individuato dalla ricorrente nella carenza nell’offerta tecnica dalla stessa presentata di alcuni requisiti tecnici

obbligatori, prevedendo il Paragrafo 15 del Disciplinare di Gara (rubricato: “*OFFERTA TECNICA*”) che “*L’offerta tecnica deve rispettare le caratteristiche minime stabilite nel Capitolato tecnico, pena l’esclusione dalla procedura di gara...*”: le relative carenze erano singolarmente sufficienti, sosteneva la ricorrente, a determinare l’esclusione della controinteressata dalla gara e, con grave difetto di istruttoria e travisamento di fatto, non erano state rilevate dalla Commissione di gara, benché fossero chiaramente evincibili dall’esame della documentazione tecnica prodotta dalla (...) S.r.l. (in particolare dell’Allegato 4 - Relazione Tecnica) e dal confronto della stessa con le prescrizioni minime della Scheda Tecnica (Allegato 2).

7. Le caratteristiche tecniche mancanti, rilevava la ricorrente, erano in particolare le seguenti:

A) La *lex specialis* imponeva, a pena di esclusione, la conformità dei carrelli allo standard di sicurezza per i dispositivi elettromedicali IEC 60601-1, quale requisito essenziale a tutela della salute dei pazienti e degli operatori: conformità che doveva essere attestata da un certificato ufficiale rilasciato da un organismo terzo accreditato. La controinteressata, per contro, aveva prodotto una mera “*auto-dichiarazione*” generica, priva di qualsiasi valore probatorio e certificativo.

B) L’offerta della controinteressata era priva di:

- numerosi componenti richiesti come obbligatori, tra cui: luce di cortesia per la tastiera, Hub USB interno e ripiano tastiera ergonomico reclinabile;
- accessori fondamentali richiesti a pena di esclusione, quali il ripiano per *scanner*, il ripiano per stampante etichette e il cassetto portadocumenti con serratura.

Inoltre, la Scheda Tecnica richiedeva una garanzia minima di 2 anni sia per il carrello che per le batterie, mentre l’offerta della controinteressata prevedeva una garanzia di un solo anno per le batterie.

Infine, i *monitors* offerti erano privi sia della scocca antibatterica che della certificazione

medicale EN-60601-1-2, entrambe richieste come obbligatorie.

C) Per il Panel PC era tassativamente richiesto il sistema operativo Windows 11 PRO, mentre l'offerta della controinteressata si basava su Windows 10 IOT.

La documentazione offerta non consentiva di verificare con certezza il rispetto del requisito del peso (30 kg $\pm$ 10%) e della regolabilità in altezza del palo VESA. Quanto alle batterie, la richiesta era di due batterie con una capacità nominale specifica (12060 mAh ciascuna), mentre la controinteressata aveva indicato solo la potenza complessiva (Wh).

D) Mentre il sistema di tracciamento Wi-Fi con triangolazione doveva essere incluso nella fornitura, l'offerta della controinteressata lo dichiarava, invece, come “*opzionale*”.

E) Come emergeva dai verbali n. 7 e n. 8, la Commissione aveva attribuito all'offerta della (...) S.r.l. 1 punto per il criterio “*RAM superiore al requisito minimo*”, sia per il carrello singolo che per quello doppio, in contrasto con la *lex specialis*, la quale prevedeva l'attribuzione di tale punteggio migliorativo solo qualora il concorrente avesse offerto una dotazione di RAM superiore al minimo richiesto di 8 GB, atteso che l'offerta tecnica della controinteressata si era limitata a dichiarare il possesso del requisito minimo, offrendo esattamente 8 GB di RAM, con la conseguente spettanza di 0 punti.

8. La ricorrente formulava anche istanza di subentro e di declaratoria di inefficacia del contratto stipulato con la controinteressata, evidenziando che, sebbene trattavasi di appalto finanziato nell'ambito del P.N.R.R., ricorrevano i presupposti di cui all'art. 121, comma 1, lett. b), c.p.a., richiamato dall'art. 125 c.p.a..

9. L'adito T.A.R. per la Puglia ha definito il giudizio nel merito, in senso integralmente reiettivo, con la sentenza in forma semplificata n. 1251 del 3 novembre 2025.

10. La pronuncia costituisce oggetto della domanda di riforma proposta, con l'appello in esame, dalla originaria ricorrente, al cui accoglimento si oppongono la società (...) S.r.l. e l'(...).

11. All'esito della camera di consiglio dedicata alla trattazione dell'istanza cautelare della

ricorrente, la Sezione ha emesso l'ordinanza n. 4316 del 1° dicembre 2025, con la quale ha respinto la suddetta istanza avendo *“ritenuto di attribuire preminente rilievo, nella comparazione dei contrapposti interessi propria del giudizio cautelare, tanto più se vertente, come nella specie, su una procedura di gara finanziata con fondi P.N.R.R., a quello di cui è portatrice l'Amministrazione appellata alla esecuzione della fornitura sulla scorta del contratto già stipulato, dovendo demandarsi al giudizio di merito ogni più opportuno approfondimento anche della questione dei riflessi dell'eventuale annullamento del provvedimento di aggiudicazione sul contratto e ferma restando ogni valutazione della società ricorrente in ordine alla necessità di impugnazione di quello che risulterebbe espressamente intervenuto mediante la delibera del Direttore Generale dell'Azienda appellata n. 1131 del 10 novembre 2025”*.

12. Il ricorso quindi, all'esito dell'odierna udienza di discussione, è stato trattenuto dal Collegio per la decisione di merito.

13. La prima questione che deve essere affrontata dal Collegio attiene alla legittimità del *modus procedendi* della stazione appaltante, avendo la stessa proceduto alla stipula del contratto con la controinteressata, mediante il *“Documento di stipula”* n. AS 4930899, a seguito della proposta di aggiudicazione formulata dalla Commissione di gara con il verbale n. 9 del 26 giugno 2025, omettendo l'adozione del propedeutico provvedimento di aggiudicazione.

13.1. Il T.A.R., al fine di respingere la censura, ha osservato che *“impugnato è comunque sia il provvedimento implicito di aggiudicazione, che scaturisce dal combinato disposto del verbale di gara con narrazione e motivazione della proposta di aggiudicazione, seguito dal pedissequo conforme contratto di appalto di fornitura, che recepisce quanto statuito nel verbale. Come emerso dal contraddittorio, la gara si è svolta ed ha trovato il suo epilogo. Esigenze correlate al finanziamento PNRR hanno imposto particolare celerità. Le prerogative di parte ricorrente non sono de facto state lese e, difatti, ha potuto impugnare, muovendo le censure, come meglio ritenute”*.

13.2. Osserva in senso critico la parte appellante che la sentenza appellata stravolge i principi regolatori del procedimento di evidenza pubblica, incentrato sulla separazione tra la

fase di valutazione delle offerte da parte della commissione e quella di adozione del provvedimento di aggiudicazione da parte dell'organo competente, previa verifica dei requisiti in capo all'aggiudicatario proposto, solo successivamente alla quale il contratto può essere stipulato.

Essa ribadisce quindi che, come emerge dalla nota prot. n. 0072723/25 del 29 settembre 2025, laddove si afferma che “*la Delibera di Aggiudicazione definitiva non è stata a tutt'oggi ancora pubblicata*”, la commissione giudicatrice si è limitata, con il verbale n. 9 del 26 giugno 2025, a formulare la “*proposta di aggiudicazione*” in favore di (...) S.r.l., demandando espressamente al RUP “*per i seguiti di competenza*”, mentre nessun provvedimento formale di aggiudicazione è mai stato adottato dall'organo competente prima della stipula del contratto.

13.3. La ricorrente deduce altresì che la tesi del T.A.R., secondo cui l'aggiudicazione sarebbe implicita nel fatto che il contratto è stato stipulato in conformità alla proposta della commissione, oltre ad invertire il rapporto di presupposizione che lega l'aggiudicazione al contratto (essendo la prima il presupposto del secondo), omette di considerare che l'aggiudicazione non è un atto meramente riproduttivo o automatico rispetto alla proposta della commissione, atteso che, da un lato, la commissione giudicatrice è un organo tecnico che valuta le offerte sotto il profilo qualitativo ed economico, mentre l'organo competente (nella specie il Direttore Generale del (...)) a disporre l'aggiudicazione è il soggetto che assume la responsabilità amministrativa della scelta, verifica la regolarità dell'intero procedimento, accerta il possesso dei requisiti dichiarati, verifica l'assenza di cause di esclusione sopravvenute o non rilevate, con l'ausilio del RUP.

13.4. Né, aggiunge la parte appellante, può farsi leva sulle norme speciali per il P.N.R.R., le quali attengono alla fase patologica del giudizio e non possono mai essere interpretate come una legittimazione a violare le norme procedurali essenziali.

13.5. Nemmeno, essa allega, può sostenersi che il censurato *modus operandi* della stazione appaltante non abbia leso le prerogative della ricorrente, avendola l'Amministrazione privata

della possibilità di impugnare l'atto conclusivo prima che il contratto fosse stipulato.

13.6. Infine, a riprova della fondatezza della censura, la ricorrente richiama la sopravvenuta Deliberazione del Direttore Generale n. 1131 del 10 novembre 2025, allegata al ricorso, con la quale l'Amministrazione ha disposto testualmente di “...prendere atto e conseguentemente ratificare l'aggiudicazione e la successiva stipula del contratto...”, riconoscendo l'illegittimità originaria dell'attività amministrativa e sconfessando la tesi della “aggiudicazione implicita” fatta propria dal T.A.R.: deliberazione che costituisce oggetto dell'autonomo ricorso proposto dalla odierna ricorrente dinanzi al T.A.R. per la Puglia, Sede di Bari, dinanzi al quale è pendente, ed allibrato al n. 1973/2025 di R.G..

14. In via preliminare, il Collegio ritiene di dissentire dalla costruzione giuridica della “aggiudicazione implicita”, sulla quale si fonda la sentenza appellata e criticata dalla parte appellante: basti osservare, a dimostrazione della sua debolezza sistematica, che la conclusione del contratto - da cui, ad avviso del T.A.R., sarebbe desumibile una manifestazione implicita del potere di aggiudicazione - costituisce espressione dell'autonomia negoziale della P.A., ovvero di una capacità di agire ontologicamente diversa da quella, di matrice pubblicistica, di cui è espressione il provvedimento di aggiudicazione, quale atto conclusivo del procedimento di evidenza pubblica.

15. Ritiene nondimeno il Collegio che le censure intese a contestare il modo con il quale la stazione appaltante è pervenuta alla conclusione del contratto, in quanto monco del necessario provvedimento di aggiudicazione, debbano essere dichiarate inammissibili oltre che improcedibili.

15.1. Dal primo punto di vista, deve preliminarmente osservarsi che la verifica dell'interesse concreto ed attuale alla proposizione del ricorso, costituente una delle condizioni per l'accesso al sindacato del giudice amministrativo, va effettuata non solo con riferimento al *petitum*, ovvero al risultato formale ottenibile mediante la proposizione della domanda di annullamento ed individuabile nella caducazione del provvedimento impugnato, ma anche

in relazione alla *causa petendi*, ovvero alle ragioni per le quali viene proposta la domanda, consistenti nei vizi di illegittimità che vengono dedotti a carico di quel provvedimento: invero, più ancora che il risultato immediato perseguito mediante la proposizione del ricorso, sono i motivi formulati, e quindi i vizi con essi dedotti, ad illuminare l'interesse al ricorso nella sua prospettiva "dinamica", connessa, nell'ipotesi in cui l'interesse legittimo azionato abbia, come nella specie, carattere pretensivo, all'effetto conformativo derivante dalla sentenza di annullamento ed al vincolo/condizionamento che da essa deriva nei confronti del ri- esercizio del potere amministrativo successivo a quella sentenza.

15.2. Premesso che il profilo in esame non è assente, sebbene in forma embrionale, dalla parabola motivazionale sottesa alla impugnata statuizione reiettiva recata dalla sentenza appellata (laddove evidenzia, come si è detto, che "*le prerogative di parte ricorrente non sono de facto state lese e, difatti, ha potuto impugnare, muovendo le censure, come meglio ritenute*"), deve osservarsi che alla predicata omissione del provvedimento di aggiudicazione (la quale può considerarsi circostanza acclarata ed in certa misura ammessa, come sostiene la ricorrente, dalla stessa Amministrazione: cfr. in proposito la nota prot. n. 72723 del 29 settembre 2025 e la stessa richiamata delibera n. 1131/2025, di cui si parlerà più ampiamente *infra*) non si correla alcun effettivo pregiudizio per la parte ricorrente, tale da riflettersi sulla rinnovazione dell'attività amministrativa censurata conseguente all'eventuale sentenza di annullamento ed orientarne gli esiti finali in una direzione per essa sostanzialmente soddisfattiva.

15.3. Chiarito infatti che l'adozione del provvedimento di aggiudicazione, ai sensi dell'art. 17, comma 5, d.lvo n. 36/2023, è essenzialmente funzionale alla verifica del possesso dei requisiti dichiarati in capo al concorrente destinatario della relativa proposta, nessuna allegazione viene formulata dalla ricorrente in ordine all'esito eventualmente negativo che siffatta verifica, ove fosse stata correttamente ed espressamente compiuta, avrebbe sortito nei confronti dell'operatore economico aggiudicatario: ciò a dimostrazione del fatto che

nessun concreto effetto vantaggioso essa otterrebbe dall'annullamento, per la suesposta ragione, del provvedimento impugnato (*ergo*, del primo atto successivo al vizio dedotto, rappresentato dal contratto stipulato con la controinteressata).

15.4. Tale conclusione vale anche nella prospettiva risarcitoria - laddove fosse l'unica coltivabile nell'ipotesi, qui realizzatasi, di integrale esecuzione del contratto stipulato con l'aggiudicataria -, dal momento che il risarcimento per equivalente presuppone che sia stata lesa una concreta *chance* di aggiudicazione dell'appalto di cui la ricorrente fosse titolare, la quale a sua volta presuppone che, in sede di rinnovazione procedimentale conseguente alla eventuale sentenza di annullamento, l'esito della gara non coinciderebbe necessariamente con quello originario, come invece accadrebbe nella fattispecie in esame (a differenza che in relazione alle ulteriori censure formulate dalla ricorrente, di cui si dirà meglio più avanti).

16. Ma il motivo di appello di cui si tratta, come accennato, deve essere dichiarato anche improcedibile.

16.1. Deve invero osservarsi che, sebbene per quanto detto la sequenza procedimentale che ha condotto alla stipula del contratto fosse viziata, in ragione della mancata adozione del presupposto provvedimento di aggiudicazione definitiva, l'Amministrazione appellata, con la richiamata (ed *aliunde* impugnata dalla ricorrente) delibera del suo Direttore Generale n. 1131 del 10 novembre 2025, ha disposto tra l'altro di “*approvare e prendere atto delle risultanze di gara dell'Appalto Specifico sul Portale della Consip S.p.A. per la fornitura di n.200 carrelli informatizzati, di cui ai verbali redatti delle sedute pubbliche e private*” oltre che di “*prendere atto e conseguentemente ratificare la stipula del contratto*”.

16.2. Ebbene, la delibera suindicata - indipendentemente dal suo *nomen iuris*, in essa indicato come “*ratifica*” - contiene tutti gli elementi strutturali e funzionali del provvedimento di convalida, *ex art. 21-nonies*, comma 2, l. n. 241/1990, esprimendo la volontà dell'organo amministrativo di vertice dell'Azienda appellata di approvare le risultanze della gara, nella consapevolezza del suo vizio originario, e sancire l'affidamento della fornitura all'impresa

classificatasi al primo posto della graduatoria conclusiva: tanto si evince dall'inciso motivazionale con il quale l'organo emanante afferma di *“prendere atto che per motivi di necessità ed urgenza, dati dai tempi imposti per la realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento PNRR – Missione 6, Componente 2 – 1.1.1 “Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (digitalizzazione delle strutture ospedaliere DEA di livello I e II)” – CUP (...) – Chiave contabile PNRR I97H22001220001-01 – Descrizione PNRR “Missione 6 Salute – Scheda Presidio 2 – Servizi di Cybersecurity and Awareness”, al fine di rispettare la scadenza progettuale, la stipula del contratto SDAPA n. 4930899 è avvenuta in data 04/09/2025, notificata con nota n. 66552/25 del 04/09/2025”*, implicitamente ammettendo l'obliterazione del passaggio procedimentale della formale aggiudicazione della gara.

16.3. La tesi della parte appellante, secondo cui il contratto non sarebbe suscettibile di sanatoria in ragione della sua nullità, in quanto viziato da *“carenza di potere in concreto”*, non può essere condivisa, in quanto riflette l'applicazione di una patologia tipicamente provvedimentale ad una fattispecie contrattuale, in contrasto con l'impostazione codicistica (artt. 121 ss. c.p.a.) che ha inteso chiaramente ricondurre le ipotesi in cui il contratto è privato con effetto retroattivo, a causa dell'annullamento del presupposto provvedimento di aggiudicazione, del suo fondamento legittimante pubblicistico alla categoria dell'inefficacia.

16.4. In tale ottica ricostruttiva, non sussiste, ad avviso del Collegio, alcun ostacolo, normativo o dogmatico, alla reintegrazione postuma dell'anello mancante della sequenza procedimentale che mette capo alla attribuzione all'organo rappresentativo dell'Amministrazione della legittimazione alla stipulazione del contratto per conto di quest'ultima, con i conseguenti effetti sananti di carattere retroattivo, *ex art. 1399, comma 2, c.c.*, nei confronti del negozio fino a quel momento inefficace.

Né vale opporre che la citata disposizione codicistica limita la portata retroattiva della ratifica facendo salvi i diritti dei terzi, dovendo escludersi che a tale ambito – al cui interno trovano tipicamente protezione gli aventi causa del contraente cui si riferisce il difetto di

rappresentanza, i quali nelle more della ratifica siano divenuti titolari di posizioni giuridiche incompatibili con gli effetti del contratto – siano riconducibili i soggetti portatori di interessi legittimi che aspirino al bene della vita oggetto di stipulazione *inter alios*.

17. Nel descritto contesto sanante, non potrebbe essere favorevolmente deliberata, in questa sede, la domanda diretta ad ottenere la declaratoria della inefficacia del contratto stipulato con la controinteressata (così nell'epigrafe del ricorso introduttivo del giudizio, salvo poi lamentare come nel presente giudizio di appello, in violazione del divieto di *mutatio libelli*, la nullità del contratto medesimo), atteso che, essendo stato colmato l'originario vuoto provvedimentale mediante l'adozione della delibera citata, la relativa azione non potrebbe che presupporre il suo previo annullamento, come testualmente previsto dall'art. 121 c.p.a., ove si ritengano sussistere i presupposti per derogare al disposto di cui all'art. 125, comma 3, c.p.a., applicabile ai sensi dell'art. 48, comma 4, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108, laddove prevede che “*la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente*”.

18. A questo riguardo, tuttavia, non può non rilevarsi, in via del tutto incidentale (dovendo la questione essere affrontata *funditus* dal giudice di primo grado nell'ambito del giudizio che la ricorrente, come si è detto, ha instaurato avverso la citata delibera n. 1131/2025), che un autonomo ostacolo alla reintegrazione in forma specifica dell'interesse della ricorrente all'esecuzione della fornitura potrebbe derivare dall'intervenuta integrale esecuzione della stessa da parte della controinteressata, come documentato dalle parti resistenti mediante la produzione del relativo verbale di collaudo, prevedendo l'art. 122 c.p.a. che il giudice che annulla l'aggiudicazione, al fine di verificare l'esistenza dei presupposti per la declaratoria di inefficacia del contratto, tiene conto, tra l'altro, dello “*stato di esecuzione*” dello stesso.

19. Dai rilievi che precedono discende che anche le censure intese a lamentare vizi propri dell'aggiudicazione, con particolare riferimento alle dedotte carenze tecniche dell'offerta

della controinteressata, devono essere dichiarate improcedibili, dovendo le stesse essere riproposte - come del resto fatto dalla ricorrente con il menzionato ricorso n. 1973/2025 di R.G., proposto dinanzi al T.A.R. per la Puglia - nei confronti della sopravvenuta delibera n. 1131/2025, al fine di ricevere la loro appropriata valutazione nell'ambito del suddetto giudizio.

20. Tuttavia, ritiene il Collegio di prendere comunque in esame i motivi di appello concernenti le statuizioni reiettive recate sul punto dalla sentenza appellata, anche al fine di fornire una linea di indirizzo al giudice di primo grado allorché dovrà scrutinare quelle censure nella misura in cui sono state riproposte dalla ricorrente, nel giudizio dinanzi ad esso pendente, nei confronti del sopravvenuto ed espresso provvedimento di aggiudicazione.

21. Quanto alla censura con la quale la ricorrente lamentava che la stazione appaltante aveva attivato il soccorso istruttorio al fine di consentire alla destinataria della proposta di aggiudicazione di sanare l'offerta originaria attraverso la produzione postuma del documento *"Checklist DNSH"*, nonostante la sua stretta inerenza all'offerta e la sua formazione postuma rispetto alla data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte – censura che il T.A.R. ha respinto evidenziando, da un lato, che esso *"può ben essere considerato un documento di tipo amministrativo, com'è avvenuto nel caso di specie, nella misura in cui costituisce un documento che attesta una qualità generale dei prodotti offerti, o anche un requisito generale, e non una caratteristica particolare dei prodotti che entrano in una dinamica concorrenziale o competitiva"*, dall'altro lato, che, *"sul punto, entrambe le parti sono state, comunque sia, onerate del soccorso istruttorio ed entrambe hanno dato il riscontro utile a soddisfare la esigenza generale, che un tal documento intende assecondare"*, altresì rilevando che *"trattasi, inoltre, di documento, che, per sua natura, può essere predisposto in ogni tempo e che accerta qualità oggettive dei beni, che sono presenti o assenti in se stessi nel prodotto, così com'è e com'è stato immesso nel mercato e che sono verificabili in ogni tempo, senza alterazioni di sorta"* – deduce in senso contrario la parte appellante che il suddetto documento, pur se

erroneamente collocato dalla *lex specialis* nella busta amministrativa, attiene in realtà alla sostanza dell'offerta tecnica, poiché descrive la conformità qualitativa e ambientale del bene offerto, secondo il principio “*Do No Significant Harm*”, e che, come attestato dalla firma digitale ad esso apposta dalla controinteressata, la stazione appaltante ha consentito l'integrazione della relativa offerta successivamente al termine per la presentazione della stessa, in violazione della *par condicio*.

21.2. La censura, ad avviso del Collegio, non potrebbe essere accolta.

21.3. Deve premettersi che il procedimento di evidenza pubblica è ispirato ai principi di buona fede e tutela dell'affidamento (art. 5 d.lvo n. 36/2023).

Nella specie, l'inclusione ad opera del Disciplinare di gara del documento suindicato nell'ambito della documentazione amministrativa – le cui carenze possono essere emendate, come riconosce la stessa ricorrente, attraverso l'attivazione del soccorso istruttorio – ha fondato l'affidamento della controinteressata in ordine alla relativa qualificazione, con il relativo corollario relativo alla integrabilità postuma del documento: è infatti evidente che i doveri di attenzione e diligenza richiesti ai concorrenti sono graduabili in relazione alla natura di quei documenti, essendo essi più stringenti in costanza di oneri documentali di cui la *lex specialis* non consenta la produzione postuma e meno intensi quando invece ne sia legittimato il tardivo assolvimento.

21.4. Né potrebbe farsi leva, al fine di escludere la legittima integrazione della suddetta carenza documentale, sul principio secondo cui non è ammissibile la produzione di documenti confezionati successivamente al termine di scadenza per la presentazione delle offerte, avendo il T.A.R. correttamente evidenziato – senza che la sentenza di primo grado abbia costituito oggetto, *in parte qua*, di specifiche censure della parte appellante – che il suddetto documento ha la funzione di attestare la sussistenza di requisiti intrinseci e preesistenti dei prodotti offerti, con funzione quindi meramente ricognitiva delle qualità tecniche ed ambientali degli stessi e non integrativa *ex post* di requisiti originariamente

carenti.

22. Il T.A.R., infine, ha respinto l'ultima censura formulata dalla ricorrente, intesa a conseguire l'esclusione della controinteressata dalla gara sulla scorta dei dedotti profili di difformità della relativa offerta dalle caratteristiche tecniche minime previste dalla *lex specialis*, rilevando che non emergono “*macroscopici vizi*” delle valutazioni tecnico-discrezionali della commissione di gara, anche alla luce del principio di equivalenza, avendo “*la commissione giudicatrice, composta da personale tecnico, espresso avviso di conformità e funzionalità, ai termini della lex specialis di gara, assumendone le responsabilità correlate*”, altresì richiamando le disposizioni processuali acceleratorie in tema di opere finanziate dal P.N.R.R., con la conseguenza che “*i dubbi sollevati dalla ricorrente, circa le presunte difformità tecniche, nell'offerta presentata dalla controinteressata, che però sono state contestate dalle controparti, sono asserzioni, che impingono nell'operata valutazione tecnica effettuata dall'amministrazione pubblica e che non assumono pregnanza, a fronte del preminente interesse alla esecuzione dell'appalto, se non in seconda istanza, ove mai dovesse concludersi, nell'esecuzione dell'appalto, un fattivo contrasto della strumentazione con le qualità tecniche invece richieste dal bando*”.

22.1. Deduce in senso critico la parte appellante che il T.A.R. ha sostanzialmente omesso di esercitare il suo sindacato giurisdizionale e di analizzare la documentazione atta a dimostrare la carenza dei requisiti strutturali nell'offerta della controinteressata, anche alla luce del fatto che l'assenza delle caratteristiche tecniche non è sanabile facendo leva sul principio di equivalenza funzionale, tanto più in quanto né l'offerente ne ha invocato l'applicazione nella valutazione della propria offerta, esplicitando le motivazioni di “*equivalenza*” tra i prodotti offerti e quelli richiesti dalla *lex specialis*, né la stazione appaltante ha dichiarato di valutare positivamente l'offerta sulla base di tale principio, dando conto delle relative motivazioni.

22.2. Infine, deduce la parte appellante che, seguendo il ragionamento sotteso alla sentenza appellata, l'Amministrazione sarebbe legittimata ad acquisire beni non conformi, salva l'eventuale contestazione *ex post* ed in fase esecutiva della correttezza della fornitura.

22.3. La censura sarebbe fondata, nella parte in cui lamenta l'erroneità delle affermazioni reiettive recate dalla sentenza appellata.

22.4. Deve infatti osservarsi che questa omette ogni verifica, sulla scorta dei documenti prodotti dalla ricorrente, in ordine alla effettiva carenza nei prodotti offerti dalla controinteressata delle caratteristiche tecniche asseritamente mancanti, la cui oggettività esclude che il relativo sindacato si tradurrebbe nello sconfinamento da parte del T.A.R. nella sfera valutativa di merito della commissione di gara.

22.5. Né può costituire un baluardo ostativo all'esercizio del suddetto sindacato il carattere ipoteticamente equivalente dei prodotti offerti, pur eventualmente mancanti di quelle caratteristiche, a quelli richiesti, non essendovi traccia di siffatta valutazione di equivalenza da parte della commissione di gara né emergendo essa dalla documentazione afferente all'offerta della controinteressata.

22.6. Infine, non è condivisibile l'assunto del T.A.R. secondo cui il “*preminente interesse all'esecuzione dell'appalto*”, sotteso alla disciplina processuale in materia di procedure di gara aventi ad oggetto commesse finanziate dal P.N.R.R., giustificerebbe il differimento di ogni verifica di conformità alla fase esecutiva dell'appalto, traducendosi essa nella vanificazione della disciplina di gara, funzionale ad impedire l'aggiudicazione a favore di operatori la cui offerta sia carente delle caratteristiche tecniche ritenute indispensabili ai fini della realizzazione dell'esigenza perseguita dalla stazione appaltante mediante l'indizione della gara.

23. Ritiene a questo punto il Collegio, sempre nell'ottica di fornire alcune indicazioni di massima al giudice di primo grado, di esaminare quelle, tra le deduzioni di parte ricorrente intese a lamentare la carenza nell'offerta della aggiudicataria di talune caratteristiche tecniche minime previste a pena di esclusione dalla *lex specialis*, che si presentano caratterizzate, salvo ogni più opportuno approfondimento sul punto da parte del T.A.R., da un più evidente *fumus* di fondatezza.

23.1. Deve premettersi che l'Allegato 2 – Scheda Tecnica del Disciplinare di gara prevede appunto *“le specifiche tecniche minime delle due tipologie di carrelli informatizzati (A. singolo schermo e B. doppio schermo) richiesti dall'amministrazione, in assenza delle quali l'offerta sarà esclusa dalla gara”*.

23.2. Deduce tra l'altro la ricorrente che la *lex specialis*, in riferimento al carrello doppio, richiedeva, a pena di esclusione, una serie di accessori, tra i quali *“cassetto portadocumenti con serratura”*, *“ripiano per scanner”* e *“ripiano per stampante etichette”*, mentre la scheda tecnica del HealthBus S2, offerto dalla controinteressata, elenca solo *“n. 2 Cassetti contenitori”* (senza menzione della serratura) e un generico *“Vano porta dispositivi laterale dx”*.

23.3. La deduzione si presenta, ad avviso del Collegio, condivisibile, anche alla luce delle deduzioni difensive delle parti resistenti.

23.4. Deve premettersi che effettivamente la Scheda Tecnica – All. 2 indica, tra le caratteristiche tecniche minime del *“Carrello doppio monitor”*, le seguenti:

- *“Ripiano per Scanner: il carrello deve prevedere la base di uno scanner wireless”*;
- *“Ripiano per Stampante etichette: Il carrello deve prevedere un ripiano per la stampante”*;
- *“Cassetto porta oggetti: Il carrello deve disporre di un cassetto. Azionamento manuale con serratura e chiave (o equivalente)”*.

23.5. Dalla scheda tecnica dell'ABS-Healthbus S2 (doc. 4 della produzione di primo grado della controinteressata, pag. 2) si evince la presenza, alla voce n. 9, di n. 2 cassette contenitori, privi però di *“serratura e chiave (o equivalente)”*, mentre manca qualsiasi ripiano destinato al posizionamento di *scanner* e stampante.

23.6. In proposito, la difesa dell'Amministrazione si limita a sostenere, del tutto apoditticamente ed in contrasto con le illustrate risultanze documentali (cfr. pag. 18 della memoria del 24 novembre 2025), che *“i componenti sono presenti, come da scheda tecnica e foto della stessa. (Rif. Scheda Tecnica “ABX-HealthBus_S2”)*, mentre quella della controinteressata, in modo altrettanto indimostrato, deduce (pag. 12 della memoria del 25 novembre 2025) che *“il ripiano per scanner, il ripiano per stampante etichette e il cassetto portadocumenti con serratura sono*

presenti sul carrello come si evince da scheda tecnica (vedere punti 3-4-5-7-8-9) e da prova campione già sostenuta”.

23.7. Va tuttavia ribadito il valore meramente incidentale delle suesposte osservazioni, essendo rimessa al T.A.R. ogni definitiva valutazione in ordine alla corrispondente censura della ricorrente ed alle altre che in questa sede, per ragioni di economia motivazionale, non si è ritenuto di prendere in esame: ciò anche in considerazione del carattere risolutivo delle prime, ove condivise dal giudice di primo grado.

24. L'appello, in conclusione, deve essere in parte dichiarato inammissibile ed in parte improcedibile, nei sensi precisati in motivazione, mentre la peculiarità dell'oggetto della controversia, a cominciare dal carattere sopravvenuto del provvedimento espresso di aggiudicazione rispetto alla instaurazione del giudizio di appello, giustificano la compensazione delle spese del giudizio di secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile ed in parte improcedibile.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE

Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO