

TAR Lazio, Sez. III Quater, Sentenza n. 11477 del 23 giugno 2026

Accordo quadro – Aggiornamento tecnologico – Affiancamento nuovo prodotto – Annullamento in autotutela – Difetto di interesse pubblico

Pubblicato il 23/06/2026

N. 11477/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04807/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4807 del 2026, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), (...), (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

Regione (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per l'annullamento - della determinazione G03380 del 13 marzo 2026 della Direzione regionale Trasformazione Digitale e Procurement, a firma del Direttore generale di annullamento “ai sensi del combinato disposto dagli articoli 21-octies e 21- nonies della Legge 241/90, [del]la Determinazione n. G01861 del 16/02/2026 con la quale l’operatore (...), contraente dell’Accordo Quadro per il Lotto 7 “Sistema di automonitoraggio con sensore transcutaneo e senza avvisi predittivi non associabile a microinfusore”, è stato autorizzato all’affiancamento”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società (...), risultata aggiudicataria del lotto 7 della gara comunitaria centralizzata a procedura aperta, indetta dalla Regione (...), suddivisa in nove lotti, per l'affidamento della fornitura di microinfusori per insulina, sistemi di monitoraggio, port, relativo materiale di consumo e servizi connessi occorrenti alle Aziende Sanitarie della Regione, chiede l'annullamento del provvedimento, meglio indicato in epigrafe, con il quale la Direzione regionale "Trasformazione digitale e procurement" ha annullato d'ufficio "ai sensi del combinato disposto dagli articoli 21-octies e 21-nonies della Legge 241/90, la Determinazione n. G01861 del 16/02/2026 con la quale l'operatore (...), contraente dell'Accordo Quadro per il Lotto 7 "Sistema di automonitoraggio con sensore transcutaneo e senza avvisi predittivi non associabile a microinfusore", è stato autorizzato all'affiancamento".

La ricorrente difatti, parte del relativo Accordo quadro per il lotto 7, era stata autorizzata con precedente provvedimento regionale del 16 febbraio 2026 ad affiancare al prodotto offerto in gara (Dexcom One+) un nuovo sistema di monitoraggio (Accu-Chek SmartGuide Sensore) prodotto dalla medesima (...).

Tuttavia con il provvedimento ivi gravato la Regione ha annullato in autotutela la precedente autorizzazione all'affiancamento del nuovo prodotto.

Avverso quest'ultimo provvedimento ha proposto ricorso la Società (...) adducendo un unico articolato motivo con cui ha sostenuto l'illegittimità del provvedimento di autotutela per "Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 7, 8, 9, 10, 10-bis e 21-octies e 21- nonies della legge 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 120, comma 1, lett. a) del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione degli articoli 32 e 97 della Costituzione.

Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche, in particolare per carenza di motivazione e di istruttoria, falsa causa, illogicità manifesta." 2. Si è costituita la Regione (...) chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

3. Alla camera di consiglio del 12 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione previo avviso ex art. 73 c.p.a. di possibili profili di difetto di giurisdizione e possibile sentenza in forma semplificata ex art. 60 c.p.a. 4. Preliminarmente il Collegio ritiene di trattenere la giurisdizione alla luce di quanto affermato da Cons. St, sez. III, 2 ottobre 2024, n. 7896 secondo cui "*Militano in senso concorde sia la giurisprudenza delle SS.UU. sia la giurisprudenza amministrativa.*

Da un canto, il giudice regolatore dei conflitti ha soggiunto, con recente pronuncia, che “la controversia relativa all'aggiudicazione di un appalto di pubblico servizio rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, anche qualora l'affidamento del servizio non consegua ad una procedura di evidenza pubblica, ma sia atto esecutivo di un accordo quadro, poiché l'aggiudicatario - scelto con la procedura di evidenza pubblica che ha portato alla stipulazione del suddetto accordo - ottiene gli appalti in virtù di affidamenti diretti la cui illegittimità, per contrarietà alle norme dell'accordo quadro su cui sono basati, può essere fatta valere, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a. (che ha replicato l'art. 244 del d.lgs. n. 163 del 2006), esclusivamente dinanzi al giudice amministrativo” (Cass. civ., sez. un., 30 novembre 2022, n. 35335).

9.2. – Dall'altro, la giurisprudenza amministrativa non nutre particolari dubbi circa il persistente spessore pubblicistico degli atti esecutivi degli accordi quadro: sempre con recente pronuncia, questo Consiglio ha infatti affermato che “la “decisione motivata” di individuazione degli affidatari dei singoli contratti attuativi comporta la spendita di poteri autoritativi, a fronte dei quali la posizione degli operatori economici, parti dell'accordo quadro, è di interesse legittimo, con conseguente radicamento della giurisdizione del giudice amministrativo” (Cons. Stato, sez. III, 15 dicembre 2022, n. 10989, in termini analoghi si allinea la giurisprudenza di primo grado, v. ad es. T.A.R. Genova, (Liguria) sez. I, 11 luglio 2023, n.708 “sulle questioni attinenti alla fase intercorrente tra la stipulazione dell'Accordo quadro e la sottoscrizione delle convenzioni attuative sussiste la giurisdizione amministrativa perché la « decisione motivata » in ordine alla individuazione degli affidatari dei singoli contratti attuativi comporta la spendita di poteri autoritativi, a fronte dei quali la posizione degli operatori economici, parti dell'accordo quadro, è di interesse legittimo”).” 5. Nel merito il ricorso è fondato e merita accoglimento.

In sintesi l'odierna ricorrente, parte di un accordo quadro ex art. 49 del d.lgs. n. 36 del 2023, oltre a continuare a garantire la disponibilità del prodotto offerto in sede di gara (sistema Dexcom One+), su propria istanza, era stata autorizzata dalla Regione ad affiancare nella fornitura, alle medesime condizioni economiche pattuite, un nuovo sistema di monitoraggio (Accu- Chek SmartGuide), volendo “potenziare l'offerta clinica a disposizione delle Aziende Sanitarie della Regione (...), offrendo ai nuovi pazienti o a chi necessita di un aggiornamento tecnologico una soluzione seguenti vantaggi:

Sicurezza e Prevenzione: presenza di allarmi predittivi per anticipare eventi di ipo e iperglicemia.

Maggiore Autonomia: durata del sensore estesa a 14 giorni (rispetto ai 10 giorni del sistema attuale), riducendo la frequenza di sostituzione.

Supporto Decisionale: analisi dei pattern glicemici per una migliore ottimizzazione della terapia da parte del clinico.

Semplicità d'uso: interfaccia intuitiva con colori identificativi, volta a migliorare l'aderenza Terapeutica”...tanto al fine di “permette(re) ai clinici una maggiore libertà di scelta basata sulle specifiche esigenze del paziente, senza in alcun modo alterare la stabilità delle forniture per i pazienti già in terapia” (cfr istanza di (...) del 2 febbraio 2026).

La Regione con il provvedimento ivi gravato ha tuttavia annullato in autotutela la precedente autorizzazione all'affiancamento del nuovo prodotto, così motivando: *“considerato che il paragrafo 5.3 del Capitolato Tecnico consente esclusivamente l'aggiornamento tecnologico mediante sostituzione di un dispositivo offerto in gara con altro di caratteristiche superiori disponendo tra l'altro che deve essere prodotto dallo stesso fabbricante di quello aggiudicato;*

dato atto, quindi, che la disciplina di gara prevede e regola esclusivamente l'istituto dell'aggiornamento tecnologico dei dispositivi oggetto di fornitura prodotti dallo stesso fabbricante, senza contemplare né disciplinare l'ipotesi dell'affiancamento di ulteriori dispositivi rispetto a quelli oggetto di aggiudicazione..”.

In sintesi la Regione ha fondato il proprio atto di ritiro su profili di illegittimità dell'autorizzazione rilasciata rispetto alla disciplina di cui al capitolato tecnico, il quale, secondo la lettura datane dall'Amministrazione, consentirebbe attraverso la clausola dell'aggiornamento tecnologico esclusivamente la “sostituzione” del dispositivo offerto in gara con altro di caratteristiche superiori e non l'affiancamento, come nel caso di specie, di un prodotto nuovo ed inoltre limiterebbe tale possibilità di sostituzione solamente laddove il nuovo prodotto offerto in sostituzione fosse realizzato dallo stesso fabbricante di quello offerto in sede di aggiudicazione.

5.2 Il provvedimento è illegittimo.

Non si rinvergono in esso, come lamentato dalla ricorrente, le sottese ragioni di interesse pubblico a supporto dell'esercizio del potere di autotutela, ponendosi pertanto in contrasto con l'ormai granitica giurisprudenza, che richiede ai fini del corretto esercizio di tale potere di annullamento la menzione nel provvedimento *“delle prevalenti ragioni di interesse pubblico concrete e attuali, diverse da quelle al mero ripristino della legalità violata, che depongono per la sua adozione, tenendo in considerazione gli interessi dei destinatari e degli eventuali controinteressati (Consiglio di Stato sez. VI, 29/01/2024, n. 863)”* (Cons. Stato, Sez. II, 31 gennaio 2005, n. 762; Sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926).

In tal senso anche l'omessa partecipazione procedimentale (parte ricorrente lamenta altresì la mancata previa comunicazione di avvio del procedimento) ha impedito all'Amministrazione di valutare le ragioni di interesse pubblico *“tenendo conto degli interessi dei destinatari”* (art. 21 *nonies* l. n. 241 del 1990), oltre che della situazione di ben ventisette pazienti che, secondo quanto riportato da parte ricorrente, avevano nelle *more* avviato il nuovo percorso terapeutico e che già *“indossano il sensore Accu-Chek SmartGuide”*.

Tanto evidenza altresì come la lettura data al capitolato dall'Amministrazione appaia meramente formalistica, non potendosi in realtà escludere in base alla *ratio* stessa della clausola sull'aggiornamento tecnologico, che questa possa consentire anche il mero “affiancamento” del nuovo prodotto a quello precedentemente offerto, trattandosi pur sempre di una sostituzione, sia pure parziale, in ragione di esigenze specifiche dei pazienti per alcuni dei quali, soli, si rendano utili o comunque maggiormente efficaci in termini terapeutici le novità tecnologiche disponibili, previa valutazione da parte dei relativi medici.

La stessa giurisprudenza ha difatti rimarcato in un caso analogo che “Quanto ai “vantaggi della sostituzione”, indicati nella stessa clausola di aggiornamento tecnologico, l’espressione non va ristretta al profilo dell’individuazione di caratteristiche innovative del prodotto, da riguardarsi nel confronto con il vecchio sistema e individuando gli elementi che profilino, esclusivamente, un’innovazione tecnologica.

Fermo restando che non sembra dubitabile che Accu-Check Instant sia un prodotto innovativo sotto il profilo tecnologico (come ora si dirà), nel concetto di “vantaggio” entrano una serie di considerazioni, attinenti per esempio alla funzionalità, alla facilità di utilizzo, alla maneggevolezza dell’apparecchio, eccetera.” (Tar Campania, sez. I, 13 gennaio 2025, n. 5364).

Con riferimento poi all’ulteriore aspetto limitativo della “sostituzione tecnologica” solo a prodotti che presentino l’identità del fabbricante, la *ratio* della previsione del capitolato appare finalizzata a evitare che l’aggiudicatario assuma il ruolo di un mero intermediario di prodotti altrui, situazione che tuttavia nel caso di specie non sussiste poiché la ricorrente ha offerto in affiancamento un prodotto fabbricato da essa stessa.

6. In conclusione il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento dell’atto gravato.

7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla l’atto gravato.

Condanna la Regione resistente alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente, che liquida in euro 3.000,00 (tremila,00) oltre oneri di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l’intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Silvia Piemonte, Primo Referendario, Estensore

L’ESTENSORE

Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO