

Pubblicato il 15/12/2025

N. 00565/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00452/2025 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 per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 452 del 2025, proposto da P., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A0454A0E94, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio eletto presso il suo studio in OMISSIS;

contro

Areacom- Agenzia Regionale Dell'Abruzzo per la Committenza - Soggetto Aggregatore della Regione Abruzzo, Regione Abruzzo, Asl 2 – Lanciano-Vasto-Chieti, Asl 1 Abruzzo Avezzano Sulmona L'Aquila, non costituiti in giudizio;

nei confronti

5) A. 6) A.I., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- Determinazione del Direttore Generale di AreaCom n. 173 del 23.09.2025 (di seguito "Determinazione") con la quale è stata disposta la sospensione dell'efficacia dell'aggiudicazione disposta con determinazione n. 80/2025 della "Gara europea a

procedura aperta per l'affidamento quinquennale dei Servizi integrati per la gestione, manutenzione e collaudo di sistemi e Apparecchiature elettromedicali ed assimilate delle Aziende Sanitarie Regionali dell'Abruzzo e del Molise - GARA SIMOG N.9523214” con riguardo al Lotto 1;

- ogni atto e/o provvedimento posto in essere dalla ASL 1 Avezzano Sulmona L'Aquila al fine di indire “gare-ponte” e/o disporre affidamenti di qualsiasi genere aventi ad oggetto i servizi oggetto di gara;

- ogni altro atto connesso, presupposto e comunque conseguente rispetto ai suddetti, ancorché di tenore sconosciuto, ivi compresa per quanto occorra la DGR Regione Abruzzo n. 427 del 9.7.2025 e relativi allegati;

nonché per la dichiarazione di inefficacia dei contratti-ponte eventualmente nelle more stipulati

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2025 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.§. Con il ricorso in epigrafe si chiede l'annullamento della Determinazione del Direttore Generale di AreaCom n. 173 del 23.09.2025 con la quale è stata disposta la sospensione dell'efficacia dell'aggiudicazione disposta con determinazione n. 80/2025 della “Gara europea a procedura aperta per l'affidamento quinquennale dei Servizi integrati per la gestione, manutenzione e collaudo di sistemi e Apparecchiature elettromedicali ed assimilate delle Aziende Sanitarie Regionali dell'Abruzzo e del Molise - GARA SIMOG N.9523214” con riguardo al Lotto 1;

dei provvedimenti connessi e conseguenti, nonché il risarcimento del danno cagionato alla ricorrente in forma specifica ovvero, in subordine, per equivalente monetario nella misura che sarà determinata in corso di causa.

Il ricorso è sostenuto dai seguenti motivi di diritto:

1. “Violazione e falsa applicazione dell’art. 7 della legge 241/1990. Omesso avviso di avvio del procedimento. Violazione del principio del contraddittorio e del giusto procedimento. Violazione dell’art. 97 cost. Violazione e falsa applicazione dell’art. 1 co. 2^o-bis della legge 241/1990 e del principio di affidamento codificato dall’art. 5 co. 1^o e 2^o del d.lgs. 36/2023. Violazione e falsa applicazione del principio della fiducia di cui all’art. 2 del d.lgs. 36/2023”;
2. “Violazione e falsa applicazione dell’art. 2 co. 1^o della legge 241/1990 e degli artt. 17 co. 3^o e 10^o, 18 co. 2^o e co. 7^o del d.lgs. 36/2023. Violazione del divieto di sospensione di cui all’allegato i.3 co. 1^o e co. 3^o del d.lgs. 36/2023”;
3. “Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 e dell’art. 21-quater co. 2^o della legge 241/1990. Violazione dei principi vigenti in materia di autotutela. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge 241/1990”;
4. “segue. Violazione dell’art. 21-quater co. 2^o l. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, illogicità manifesta e sviamento. Violazione del principio di economicità di cui all’art. 1 della legge 241/1990 e del principio di buon andamento di cui all’art. 97 cost.”;
5. “Violazione dei principi di certezza, stabilità e tutela dell’affidamento. Violazione del principio di continuità dell’azione amministrativa”.

Con ordinanza n. 246/2025, questo collegio ha respinto la domanda di adozione di misure cautelari invocate dalla parte ricorrente.

Nell’udienza pubblica del 3 dicembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione. 2.§. Con Determinazione Dirigenziale n. 403 del 30 dicembre 2023, l’Agenzia Regionale dell’Abruzzo per la Committenza (AreaCom), agendo quale Centrale

Unica di Committenza, indiceva una gara europea a procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. 36/2023, per la stipula di un Accordo Quadro relativo all'affidamento dei servizi integrati di gestione e manutenzione di apparecchiature elettromedicali per le Aziende Sanitarie di Abruzzo e Molise.

L'appalto, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 108, D.lgs. 36/2023), presentava un valore complessivo di € 116.232.000,00 (oltre IVA) ed era suddiviso in n. 5 lotti territoriali distinti per valore economico decrescente, come segue:

- Lotto 1 (ASL 1 Avezzano-Sulmona-L'Aquila): € 25.050.000,00;
- Lotto 2 (ASL 2 Lanciano-Vasto-Chieti): € 24.549.000,00;
- Lotto 5 (ASREM Molise): € 24.048.000,00;
- Lotto 3 (ASL 3 Pescara): € 22.545.000,00;
- Lotto 4 (ASL 4 Teramo): € 20.040.000,00.

La clausola contenuta all'art. 3 del Disciplinare di gara, rubricata "Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti", introduceva un vincolo di aggiudicazione (o clausola di contingentamento). Tale disposizione, dopo aver chiarito che un operatore poteva presentare offerta per uno o più lotti, statuiva che: "a ciascun concorrente che risulti primo in graduatoria nei Lotti da 1 a 5 potranno essere aggiudicati fino ad un massimo di 2 lotti in ragione dell'ordine decrescente di rilevanza economica dei Lotti per i quali sia risultato primo nella graduatoria".

A seguito dello svolgimento della procedura di gara, con Determinazione Direttoriale n. 80 del 18.04.2025, la stazione appaltante ha disposto l'aggiudicazione dei Lotti 1 e 2 alla ricorrente P..

Con comunicazione tramite portale in data 9.05.2025, P. trasmetteva ad AreaCom la documentazione per la stipula ivi comprese le cauzioni definitive per il Lotto 1 e per il Lotto 2.

Con Determinazione n. 173 del 23.09.2025, AreaCom ha disposto di:

- a) “procedere ad una rivalutazione delle attività e servizi ricompresi nel perimetro di gara alla luce della sopravvenuta esigenza regionale di revisione dei fabbisogni e riduzione della spesa”;
- b) “sospendere, per l’effetto, il provvedimento di aggiudicazione n. 80/2025 sino al 31.12.2025 e fatte salve eventuali ulteriori determinazioni da adottare prima della scadenza del suindicato termine”;
- c) “autorizzare medio tempore le ASSLL della Regione Abruzzo e l’ASREM della Regione Molise ad adottare soluzioni-ponte per i contratti autonomi eventualmente giunti a scadenza al fine di evitare soluzione di continuità nei servizi di che trattasi”. A tal fine, AreaCom ha considerato che: i) “in merito al presente appalto risultano pendenti due giudizi innanzi al Tar L’Aquila rispettivamente prot. n. 2989 del 11.07.2025 (RG 298/2025) e prot. n. 2990 del 11.07.2025 (RG 299/2025) (i cui giudizi sono stati rinviati direttamente all’udienza pubblica fissata per il 22.10.2025)”; ii) “con DGR n. 427 del 9.7.2025 di approvazione del “PROGRAMMA OPERATIVO 2025-2027 REGIONE ABRUZZO”, si è disposta, fra l’altro, la riduzione della spesa sanitaria per l’approvvigionamento di beni e servizi al fine di coprire il disavanzo di bilancio”. Ciò considerato, “alla luce della sopravvenuta esigenza regionale di revisione dei fabbisogni e riduzione della spesa”, AreaCom ha ritenuto la “conseguente necessità di procedere ad una rivalutazione delle attività e servizi ricompresi nel perimetro di gara”.

Avverso la predetta determina è insorta l’odierna ricorrente.

3.§. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, la Determinazione e gli atti impugnati risultano anzitutto illegittimi per violazione del principio del contraddittorio e, più in generale, del giusto procedimento, sancito dagli artt. 7 e seguenti della L. n. 241/1990.

L’Amministrazione resistente ha infatti disposto la sospensione dell’efficacia dell’aggiudicazione senza previamente comunicare l’avvio del relativo procedimento

all'aggiudicataria odierna ricorrente, né consentirle in alcun modo di far pervenire proprie osservazioni o controdeduzioni in merito alle (ipotetiche) ragioni assunte a fondamento del provvedimento stesso.

Per altro profilo, gli atti impugnati si porrebbero in contrasto con le norme di legge, sia generali che speciali, che obbligano la stazione appaltante a concludere il procedimento di gara ed a stipulare il contratto entro il termine fissato dalla legge e senza indebite dilazioni né sospensioni.

Parimenti illegittimi risulterebbero gli atti impugnati anche qualora si volesse, in ipotesi, ritenere che la sospensione sia stata disposta in applicazione dell'art. 21-
quater della legge 241/1990.

Infatti, nessuna delle situazioni di fatto indicate nella Determinazione risulta di fatto tale – secondo una valutazione connotata da un criterio di ragionevolezza e di proporzionalità – da poter essere qualificata ai sensi di legge come grave ragione tale da poter giustificare la sospensione dell'aggiudicazione disposta in favore di P..

Il provvedimento impugnato, infine, si configura come un illecito esercizio del potere amministrativo, volto a paralizzare arbitrariamente una procedura conclusa, con effetti distorsivi sull'equilibrio contrattuale e sulla par condicio tra gli operatori economici, ponendosi in palese contrasto con i principi del D.Lgs. 36/2023 che impongono alla P.A. di garantire, anche nella fase successiva all'aggiudicazione, la continuità e la certezza dell'azione amministrativa, nonché la tutela dell'affidamento e della concorrenza.

4.§. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

L'atto amministrativo fondato su più ordini di motivi deve considerarsi legittimo se almeno uno di essi sia esente da vizi e sia idoneo a giustificarlo congruamente.

In caso di provvedimento plurimotivato, quindi, solo l'accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui esso risulta incentrato può comportare l'illegittimità e il conseguente effetto annullatorio; al contrario, accertata la legittimità anche solo di

uno dei motivi posti a fondamento del medesimo, è superfluo l'esame della fondatezza delle censure avverso gli ulteriori motivi a supporto dello stesso, i quali possono essere dichiarati assorbiti.

In altri termini, nel caso un provvedimento amministrativo sia sorretto da più ragioni giustificatrici, autonome fra loro, è sufficiente a sostenere la legittimità dello stesso la conformità a legge anche di una sola di esse, con la conseguenza che nel giudizio promosso contro un siffatto provvedimento, il giudice, qualora ritenga infondate le censure dedotte avverso una delle autonome ragioni poste alla base dell'atto impugnato, idonea, di per sé, a sorreggere la legittimità del provvedimento impugnato, ha la potestà di respingere il ricorso su tale base.

In definitiva, il provvedimento plurimotivato non è suscettibile di annullamento qualora anche uno solo dei motivi posti a fondamento dello stesso fornisca autonomamente la legittima e congrua giustificazione della determinazione adottata. Nel caso di specie, l'adozione del provvedimento motivato dal dubbio della disponibilità delle risorse finanziarie e l'esigenza di valutare le operazioni più corrette per ottenere il risparmio di spesa imposto dal deficit di bilancio appare legittimo per le motivazioni di seguito specificate.

4.§1. Quanto al primo motivo di ricorso deve essere ribadito che il provvedimento col quale l'amministrazione revoca un suo precedente provvedimento dev'essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento. Tuttavia, il vizio di omessa comunicazione non può condurre all'annullamento del provvedimento di secondo grado nell'ipotesi in cui l'amministrazione evidenzi che il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso nonostante la partecipazione del soggetto interessato.

Nel caso di specie, il provvedimento di secondo grado è solo una sospensione del provvedimento di aggiudicazione dettato da un evento straordinario e inatteso di

fronte al quale la ricorrente non avrebbe potuto incidere in alcun modo, considerato, oltretutto, che la sospensione è disposta per un periodo predefinito e breve.

4.§.2. I motivi dal 2 al 5 possono essere trattati congiuntamente in considerazione della omogeneità e, soprattutto, della loro concatenazione logico-giuridica.

La giurisprudenza ha da sempre riconosciuto che la stazione appaltate sia titolare di un'ampia discrezionalità nella valutazione della situazione di fatto e nella scelta dell'opzione ritenuta più vantaggiosa sotto il profilo economico-organizzativo sicché essa - dopo l'avvio della procedura di scelta del contraente - mantiene il potere di sospendere o, addirittura, di revocare per documentate e motivate esigenze di interesse pubblico, anche consistenti in un diverso apprezzamento dei medesimi presupposti già considerati, gli atti della procedura, chiarendosi come sia "sufficiente al riguardo che non risulti illogica né illegittima per manifesta abnormità o travisamento dei presupposti di fatto la decisione di perseguire una strada diversa" (in tal senso, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, n. 5002/2011).

Per quanto connotato da margini di ampia discrezionalità, il potere di sospensione o di revoca non è, dunque, illimitato, dovendo l'amministrazione fornire un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni che, alla luce della comparazione dell'interesse pubblico con le contrapposte posizioni consolidate dei partecipanti alla gara, giustificano la differente determinazione di procedere a un intervento di carattere tecnico differente da quello originario (in termini, TAR Lazio, Roma, Sezione II, n. 8613/2016 nonché Consiglio di Stato, Sezione V, n. 2244/2010). Il potere di autotutela deve, dunque, essere esercitato nel rispetto dei requisiti esplicitati dall'art. 21 quinquies della l. n. 241/90, dando conto della sussistenza di sottese attuali ragioni d'interesse pubblico (cfr. TAR Sicilia, Catania, Sezione I, n. 2587/2016).

Ora, la procedura da cui poi è scaturita l'aggiudicazione in favore dell'odierna ricorrente è stata indetta con Determinazione Dirigenziale n. 403 del 30 dicembre 2023, quando non erano state ancora adottate le note regionali prot. RA 0170288

del 23 aprile e prot. RA236266 del 6 giugno 2025 con le quali, preso atto del deficit regionale del settore sanitario, si è chiesto alle Direzioni Generali delle Aziende USL di predisporre “manovre di riduzione dei costi nella misura non inferiore al 2% del valore risultante nel bilancio di esercizio 2024”.

Il Collegio ritiene che l'impugnato provvedimento - espressione del generale potere di autotutela riconosciuto alla Pubblica Amministrazione - non sia né irragionevole né illogico, ma anzi costituisca il logico corollario della decisione, scaturita da una situazione necessitata, di ridurre la spesa sanitaria senza incidere sui livelli essenziali delle prestazioni garantite ai cittadini. Del resto la giurisprudenza ha sempre sostenuto che la sopravvenuta carenza di copertura finanziaria rappresenta una valida ragione per disporre, addirittura, la revoca dell'affidamento di un appalto (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4809/2013; Sez. V, n. 6406/2014; n. 2013/2015; n. 1599/2016; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, n. 5875/2017; Sez. VIII, n. 2263/2010).

Deve concludersi per la legittimità dell'azione amministrativa allorquando la determinazione contestata risulta adeguatamente motivata dalla stazione appaltante con valutazioni che non si possono censurare per palese ingiustizia o illogicità.

Invero, nel rispetto dei principi di economicità e buon andamento della pubblica amministrazione, deve ritenersi che la prosecuzione dell'affidamento senza le valutazioni compendiate nel provvedimento impugnato, in presenza di condizioni come quelle esplicate, si sarebbe comunque posta in contrasto con l'esigenza di una gestione razionale ed efficiente delle risorse pubbliche.

Peraltro, la valutazione dell'interesse pubblico consiste in un apprezzamento discrezionale non sindacabile nel merito dal giudice amministrativo, salvo che non risulti viziato sul piano della legittimità per manifesta ingiustizia ed irragionevolezza. Deve, pertanto, essere ribadito il risalente e costante indirizzo giurisprudenziale secondo il quale è legittimo il provvedimento con il quale la Stazione appaltante

sospenda l'aggiudicazione dell'affidamento per carenza di copertura finanziaria atteso che, nei contratti pubblici, anche dopo l'intervento dell'aggiudicazione definitiva, non è precluso all'Amministrazione appaltante di incidere sull'aggiudicazione stessa, in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto, che ben può consistere nella mancanza di risorse economiche idonee a sostenere l'affidamento stesso. (Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2014, n. 6406; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 20 ottobre 2016, n. 10465; T.A.R. Perugia, Sez. I, 21 luglio 2015, n. 339).

Nel momento in cui la pubblica amministrazione si rende conto della mancanza di risorse finanziarie sufficienti per la realizzazione dell'appalto, ha l'obbligo di adottare decisioni tempestive e trasparenti, e ciò anche a tutela dell'aggiudicatario evitando di porre quest'ultimo in una condizione di incertezza giuridica ed economica.

Il principio del risultato, sancito all'art. 1 del D.Lgs. 36/2023, impone alle amministrazioni pubbliche di garantire che l'intero procedimento di gara, dall'affidamento alla stipula ed esecuzione del contratto, sia finalizzato al raggiungimento di un esito concreto e utile per l'interesse pubblico. Ritardi e incertezze sulla copertura finanziaria compromettono tale obiettivo, ostacolando la realizzazione dell'affidamento.

L'equilibrio tra le esigenze manifestate legittimamente dall'Amministrazione e la tutela del privato è rappresentato dal principio che il termine per la stipula del contratto non può essere rimesso ad libitum alla stazione appaltante in quanto, ove l'amministrazione procedente potesse costringere in ogni tempo l'operatore a concludere il contratto d'appalto o potesse rinviare sine die la stipulazione dello stesso, le disposizioni di legge richiamate dalla ricorrente che prevedono una tempistica certa tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto risulterebbe completamente svuotata della funzione che le è propria, vale a dire quella di tutelare l'aggiudicatario, il quale deve poter calcolare ed attuare le scelte imprenditoriali entro

tempi certi. Sul punto il provvedimento impugnato non appare violativo del principio affermato in quanto non contiene una sospensione sine die ma dispone di “sospendere, per l’effetto, il provvedimento di aggiudicazione n. 80/2025 sino al 31.12.2025 e fatte salve eventuali ulteriori determinazioni da adottare prima della scadenza del suindicato termine”.

Dalla conclamata legittimità dell’atto di sospensione, inevitabilmente, discende l’impossibilità di accogliere ogni conseguente richiesta risarcitoria legata alla asserita lesione della posizione giuridica soggettiva della ricorrente.

5.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere respinto.

Nulla per le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla spese.

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

Così deciso in L’Aquila nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Consigliere

L’ESTENSORE
Mario Gabriele Perpetuini

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi