



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 il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 1930 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, in relazione alla procedura CIG -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Davide Furlan, Marco Violato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda U.L.S.S. n. 1 Dolomiti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Kristian Cosmi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Alessandro Righini, Alessandro Foglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Studio-OMISSIS- s.r.l. S.T.P., non costituita in giudizio;

per l'annullamento,

previa concessione di misure cautelari,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'atto del RUP, datato 10 ottobre 2025, relativo all'affidamento dell'incarico di «collaudatore statico con riferimento ai lavori di miglioramento sismico ed efficientamento energetico del padiglione -

OMISSIS-CUP:-OMISSIS- – CIG: -OMISSIS-», nelle parti in cui: i) consente la modifica postuma delle offerte presentate dall'ing. -OMISSIS- e dalla Studio-OMISSIS- S.r.l.; ii) conferma nella graduatoria la presenza di dette offerte; e iii) *«ritiene di [...] aggiudicare il servizio all'ing. -OMISSIS- per un importo stimato netto di € 107.254,07»* oltre contributo previdenziale e i.v.a. *«e di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle offerte in sede di procedura, che saranno meglio definitive in sede di stipula contrattuale»;*

- dell'atto in data 25 agosto 2025 a firma dello stesso RUP, relativo al suddetto incarico, nelle parti in cui: i) valuta positivamente le offerte presentate dall'ing. -OMISSIS- e dalla Studio-OMISSIS- S.r.l.; ii) forma la “graduatoria di merito” con la presenza di tali due offerte; e iii) propone l'aggiudicazione del servizio a favore dell'ing. -OMISSIS- per un importo di € 87.143,93 oltre contributo previdenziale e i.v.a.;

- della nota del RUP in data 29 settembre 2025, di riscontro all'istanza dell'ing. -OMISSIS- in data 4 settembre 2025;

nonché, previo accertamento del diritto del ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'incarico, per la condanna della stazione appaltante ad aggiudicare l'incarico stesso al ricorrente, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente già stipulato con l'ing. -OMISSIS-, a disporre il subentro del ricorrente nel contratto medesimo;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 15 gennaio 2026:

- della deliberazione n. 35 del 2 gennaio 2026, pubblicata il 5 gennaio 2026, del Commissario dell'Azienda U.L.S.S. n. 1 Dolomiti, di affidamento all'ing. -OMISSIS- dell'incarico di collaudatore statico *«relativamente ai lavori di miglioramento sismico ed efficientamento energetico del Padiglione “Dalla Palma” dell'Ospedale di Feltre (BL)»;*

- dell'atto, contenuto e richiamato nella suddetta deliberazione, *«dell'attestazione dell'Ing. -OMISSIS- dell'avvenuta regolare istruttoria del provvedimento anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione nazionale e regionale e con i regolamenti interni»;*

- dell'atto del 10 ottobre 2025 del RUP Ing. Saverio del Rosso, relativo all'affidamento da parte dell'Azienda U.L.S.S. n. 1 Dolomiti dell'incarico di *«collaudatore statico con riferimento ai lavori di miglioramento sismico ed efficientamento energetico del padiglione -OMISSIS- (BL) CUP:-OMISSIS- – CIG: -OMISSIS-»*, nelle parti in cui: i) consente la modifica postuma delle offerte presentate dall'ing. -OMISSIS- e dalla Studio-OMISSIS- s.r.l.; ii) conferma nella graduatoria la presenza di dette offerte; iii) *«ritiene di [...] aggiudicare il servizio all'ing. -OMISSIS- per un importo stimato netto di € 107.254,07»* oltre contributo previdenziale e i.v.a. *«e di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle offerte*

in sede di procedura, che saranno meglio definitive in sede di stipula contrattuale»;

- dell'atto del 25 agosto 2025 dello stesso RUP, relativo al suddetto incarico, nelle parti in cui: i) valuta positivamente le offerte presentate dall'ing. -OMISSIS- e dallo Studio-OMISSIS- s.r.l.; ii) forma la "graduatoria di merito" con la presenza di tali due offerte; iii) propone l'aggiudicazione del servizio a favore dell'ing. -OMISSIS- per un importo di € 87.143,93 oltre contributo previdenziale e i.v.a.;

- della nota del RUP del 29 settembre 2025, di riscontro all'istanza dell'ing. -OMISSIS- del 4 settembre 2025;

nonché, previo accertamento del diritto del ricorrente a conseguire l'aggiudicazione dell'incarico suddetto, per la condanna della Stazione appaltante ad aggiudicare l'incarico stesso al ricorrente, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente già stipulato con l'ing. -OMISSIS-, a disporre il subentro del ricorrente nel contratto medesimo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda U.L.S.S. n. 1 Dolomiti e dell'ing. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 il dott. Giampaolo De Piazzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'Azienda U.L.S.S. n. 1 Dolomiti (di seguito, *breviter*, U.L.S.S.) inviava a cinque professionisti una richiesta di offerta per l'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 36 del 2023, dell'incarico di «*Collaudatore statico con riferimento ai lavori di miglioramento sismico ed efficientamento energetico del padiglione -OMISSIS-*», per un importo complessivo stimato in € 134.067,59 (oltre oneri previdenziali ed i.v.a.).

Nel disciplinare di gara (di seguito, *breviter*, Disciplinare) l'U.L.S.S. aveva previsto all'art. 2, ultimo capoverso, che «*Ai sensi dell'art. 14 comma 15-quater del D.Lgs 209/2024 non saranno prese in considerazione offerte che prevedano sconti eccedenti rispetto al 20%*».

Alla richiesta di offerta rispondevano tre professionisti, e precisamente l'ing. -OMISSIS-, l'ing. -OMISSIS- e lo Studio-OMISSIS- s.r.l. (di seguito, *breviter*, rispettivamente ricorrente,

aggiudicatario e Studio). Con atto del 25 agosto 2025 il Responsabile Unico del Procedimento (di seguito, *breviter*, RUP): a) riportava i criteri predisposti per la valutazione delle offerte pervenute, criteri relativi alle voci «*Caratteristiche metodologiche dell'offerta*», «*Professionalità e adeguatezza dell'offerta*», «*Curriculum Vitae*» e «*Offerta economica*»; b) riportava i giudizi valutativi formulati con riferimento alle offerte pervenute, esaminate sulla base dei citati criteri; c) riportava le percentuali di sconto offerto, pari al 35% per l'aggiudicatario, al 20,01% per lo Studio ed al 18,21% per il ricorrente.

Nel medesimo atto il RUP, inoltre, richiamava la nota da egli inviata il 18 agosto 2025 all'aggiudicatario contenente «*la richiesta di giustificazione del motivo per il quale si sarebbe dovuta ritenere legittima una offerta con sconto superiore ai riferimenti di cui all'art. 2 ultimo capoverso del Disciplinare di gara ovvero dell'art. 41 comma 15-quater del D.Lgs 36/2023*», nonché il riscontro fornito in pari data mediante il «*documento di "giustificazione dell'offerta economica"*», nel quale il medesimo aggiudicatario esponeva i motivi per i quali era in grado di eseguire correttamente la prestazione professionale a fronte dell'elevato sconto offerto.

Infine, il RUP formulava la graduatoria di merito nella quale l'aggiudicatario si classificava al primo posto, lo Studio al secondo ed il ricorrente al terzo ed ultimo posto, proponendo l'aggiudicazione del servizio al primo classificato.

2. Il 4 settembre 2025 il ricorrente trasmetteva all'U.L.S.S. e al RUP una richiesta di annullamento in autotutela della proposta di aggiudicazione, sostenendo che la scelta del RUP di valutare le offerte dell'aggiudicatario e dello Studio nonché la proposta di aggiudicare il servizio al primo di essi confliggevano con il principio dell'autovincolo, avendo l'U.L.S.S. stabilito nel disciplinare dalla medesima adottato di non prendere in considerazione offerte con sconti eccedenti rispetto al 20%. Con nota prot. n. 62371 del 29 settembre 2025 il RUP riscontrava l'istanza di autotutela confermando il proprio operato.

Successivamente il RUP emanava l'atto datato 10 ottobre 2025 con il quale:

- richiamata la definizione di affidamento diretto contenuta all'art. 3, comma 1, lettera d), dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36 del 2023, indicava che: a) «*l'offerta migliore è stata individuata non sulla differenza economica bensì su quella tecnica ed in particolare del criterio n.3 "Curriculum Vitae"*»; b) «*si è ritenuto di non escludere i candidati che avevano presentato un ribasso superiore al limite previsto dall'art. 2 del disciplinare, predisposto dallo stesso RUP, in quanto riferito all'aspetto economico quale mero riferimento all'art. 41 comma 15-quater del D.Lgs 36/2023 s.m.i, e non all'opzione "ammessi/esclusi", tipica di una procedura di gara*»; c) «*si è ritenuto di accettare l'offerta economica del candidato con la migliore offerta tecnica,*

previa acquisizione e valutazione della congruità dell'offerta» secondo il disposto dell'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023;

- ricordava che (successivamente all'apertura e valutazione delle offerte) il 24 settembre 2025 era pervenuta la richiesta dell'aggiudicatario di rettifica della propria offerta economica per adeguarla alla percentuale (sconto massimo 20%) prevista dalla normativa sull'equo compenso, con indicazione dello svolgimento di prestazioni aggiuntive in compensazione del minore ribasso, mentre il 29 settembre 2025 era pervenuta la comunicazione con cui lo Studio sosteneva che *«il sistema di SINTEL ha aggiornato per eccesso la nostra precedente offerta di gara arrotondandola al 20,01%»*, per cui *«l'offerta economica va rettificata e confermata al 20,00%. La presente comunicazione pertanto annulla e sostituisce la precedente offerta inviata (al 20,01%)»*;

- sulle base di quanto indicato, trattandosi di un affidamento diretto, effettuato *«senza una procedura di gara (anche nel caso dell'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori)»*, decideva di: a) *«confermare la proposta dell'aggiudicazione del servizio»* in favore dell'aggiudicatario, nonché di *«accogliere l'istanza presentata dall'aggiudicatario e che l'offerta economica debba essere considerata per tutti i candidati identica ed allineata al 20% di sconto massimo, come previsto per legge, con rettifica quindi anche dello sconto del secondo classificato»*; b) confermava la graduatoria aggiornando *«la tabella di valutazione delle offerte, relativamente alla sola parte economica»*.

3. Il ricorrente presentava ricorso con cui impugnava il predetto atto del 10 ottobre 2025 nonché i precedenti atti del RUP del 25 agosto 2025 e del 29 settembre 2025, chiedendone l'annullamento nonché la condanna dell'U.L.S.S. ad aggiudicare l'incarico al ricorrente medesimo.

3.1. In particolare, con il primo motivo il ricorrente, premesso che l'art. 5 del disciplinare dispone che *«Il RUP, concluse le operazioni di cui sopra, secondo quanto stabilito dall'art. 17 comma 5 del D.Lgs. 36/2023 s.m.i. predispone la "proposta di aggiudicazione", che è soggetta all'approvazione di questa Azienda Uls n. 1 Dolomiti»*, rilevava che con l'atto del 10 ottobre 2025 (il quale dovrebbe perciò costituire una mera proposta di aggiudicazione con natura endoprocedimentale) il RUP aveva invece espressamente dichiarato di *«confermare la proposta dell'aggiudicazione del servizio»* in favore dell'aggiudicatario e quindi di *«aggiudicare il servizio»* al medesimo.

Secondo il ricorrente, l'atto del 10 ottobre 2025 era illegittimo perché l'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2023 prevede al primo capoverso che l'organo preposto alla valutazione delle offerte predisponga la proposta di aggiudicazione ed al secondo capoverso che un diverso organo – esaminata la proposta – effettui l'aggiudicazione.

3.2. Con il secondo motivo il ricorrente deduceva che il RUP, nel valutare le offerte dell'aggiudicatario e dello Studio collocandole rispettivamente al primo e al secondo posto della graduatoria, avrebbe disapplicato l'art. 2, ultimo capoverso, del disciplinare e quindi violato il principio dell'autovincolo, da ritenersi confermato dall'art. 5 d.lgs. n. 36 del 2023 che annovera l'affidamento e la buona fede fra i principi generali. Secondo il ricorrente, la ricordata previsione del disciplinare – anche ritenendola inidonea a disporre l'esclusione delle offerte presentate in difformità da essa – impedirebbe di affidare il servizio all'aggiudicatario ed allo Studio, per cui è illegittima la motivazione adottata dal RUP nell'atto del 10 ottobre 2025.

3.3. Con il terzo motivo il ricorrente lamentava che il RUP – con il già ricordato atto del 10 ottobre 2025 – aveva consentito la modifica *ex post* nella parte sia economica che tecnica dell'offerta dell'aggiudicatario e nella parte economica dell'offerta dello Studio, così violando i principi di immodificabilità delle offerte e di *par condicio* presidiati dall'art. 17, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023. Inoltre, secondo il ricorrente, le modifiche consentite dal RUP non potrebbero ritenersi ammissibili neppure alla luce delle disposizioni sul soccorso istruttorio contemplate nell'art. 101 d.lgs. n. 36 del 2023, poiché la disposizione consente soltanto di integrare o sanare omissioni ed errori della documentazione amministrativa a corredo dell'offerta, di richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta nonché di richiedere la rettifica di un errore materiale contenuto nell'offerta (solo però sino al giorno fissato per l'apertura delle offerte).

3.4. Con il quarto ed ultimo motivo il ricorrente, premettendo di aver presentato l'unica offerta che aveva rispettato il limite posto dall'art. 2 del disciplinare e richiamato l'art. 1, lett. j), sempre del disciplinare, secondo cui «*Si procederà all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida, purché ritenuta congrua*», chiedeva che – previo annullamento degli atti impugnati nella parte in cui collocano in graduatoria le offerte dell'aggiudicatario e dello Studio – venisse accertato e dichiarato il suo diritto ad ottenere l'affidamento del servizio con condanna dell'U.L.S.S. ad aggiudicarlo in suo favore (disponendo l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more del giudizio e la condanna dell'U.L.S.S. a disporre il subentro).

4. L'U.L.S.S. eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso attesa la natura endo-procedimentale degli atti impugnati, e ne sosteneva nel merito l'infondatezza, rilevando che né il disciplinare né il d.lgs. n. 36 del 2023 consentono l'esclusione ovvero l'estromissione delle offerte con prevedono una riduzione del compenso superiore al 20%.

Anche l'aggiudicatario eccepiva l'inammissibilità del ricorso perché rivolto contro atti endo-procedimentali e ne chiedeva il rigetto nel merito.

5. Successivamente alla proposizione del ricorso, l'U.L.S.S. con delibera del Commissario n. 35 del 2 gennaio 2026 – richiamati gli atti adottati dal RUP – disponeva l'affidamento dell'incarico *de quo* in favore dell'aggiudicatario, precisando (come già indicato dal RUP nell'atto del 10 ottobre 2025) che «*l'aggiudicatario è stato individuato in virtù della migliore offerta tecnica ed in particolare del criterio n.3 "Curriculum Vitae", secondo i criteri in ordine di importanza riportati nel disciplinare*» e stabilendo che «*in sede di redazione del disciplinare di incarico saranno definite nel dettaglio le prestazioni professionali aggiuntive rispetto a quelle proposte dall'aggiudicatario in sede di offerta tecnica, a compensazione della riduzione dello sconto rispetto al 35% offerto in sede di procedura, al fine di perseguire il miglior rapporto tra qualità e prezzo*».

Il ricorrente presentava pertanto motivi aggiunti con cui impugnava la predetta delibera, nonché l'atto – in essa richiamato – concernente l'attestazione «*dell'avvenuta regolare istruttoria del provvedimento anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione nazionale e regionale e con i regolamenti interni*», oltre agli atti già impugnati con il ricorso principale.

In particolare, con i tre motivi aggiunti riproducono il secondo, il terzo ed il quarto motivo del ricorso principale, riportandone il contenuto e le censure in essi espresse.

6. In vista della camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare, tutte le parti depositavano memorie difensive.

7. Alla camera di consiglio dell'11 febbraio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione, previo avviso in ordine alla possibile definizione della controversia con sentenza ai sensi dall'art. 60 c.p.a..

DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per definire il giudizio con sentenza ai sensi dall'art. 60 c.p.a..

2. Sempre preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso principale in quanto proposto nei confronti di atti aventi natura endoprocedimentale, e quindi non impugnabili.

L'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2023 dispone al primo periodo che «*L'organo preposto alla valutazione delle offerte predispose la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala*», e prosegue al secondo periodo prevedendo che «*L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace*».

La norma (richiamata dall'art. 5 del disciplinare) individua due diversi organi ai quali attribuisce compiti – e poteri – differenti, e precisamente: a) un primo organo, che è «*preposto alla*

valutazione delle offerte”, e quindi a condurre una fase al cui esito egli “*predispone la proposta di aggiudicazione*”, atto che non ha valore provvedimento; b) un secondo organo – che interviene dopo la formulazione della proposta di aggiudicazione con il compito di esaminarla – dotato del potere di disporre l’aggiudicazione, atto avente natura provvedimento e che conclude la fase di aggiudicazione.

Il RUP ha esercitato i compiti dell’organo indicato nella prima parte della riportata norma e l’atto del 10 ottobre 2025 riveste natura di mera proposta di aggiudicazione, ossia di atto endoprocedimentale, tanto che un diverso organo (il Commissario), con un differente provvedimento (la delibera n. 35 del 2 gennaio 2026) è intervenuto nel procedimento disponendo l’affidamento dell’incarico.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, «*Nel processo amministrativo, un atto endoprocedimentale non è impugnabile in via autonoma in quanto la lesione della sfera giuridica del destinatario è di regola imputabile all'atto che conclude il procedimento*» (in questi termini, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 agosto 2024, n. 7205).

Il ricorso principale è quindi inammissibile, per carenza di interesse, ai sensi dell’art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a..

3. Passando al merito, i primi due motivi del ricorso per motivi aggiunti possono essere esaminati congiuntamente.

Per il conferimento dell’incarico di collaudatore statico l’U.L.S.S. si è avvalsa del procedimento di affidamento diretto previsto dall’art. 50, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023, a mente del quale le Amministrazioni possono disporre un “*affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l’attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 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*”.

Sebbene la norma attribuisca alle Amministrazioni la facoltà di esperire il procedimento di affidamento diretto “*anche senza consultazione di più operatori economici*”, l’U.L.S.S. aveva optato per lo svolgimento di un confronto concorrenziale ed aveva predisposto il Disciplinare contenente le regole alle quali detto confronto era sottoposto, inviando a cinque professionisti una richiesta di presentazione di offerta.

Il RUP nell’atto del 25 agosto 2025 riportava le percentuali di ribasso (sull’importo previsto a base d’asta) presentate dall’aggiudicatario, dallo Studio e dal ricorrente, rispettivamente pari a 35%, 20,01% nonché 18,21% e nel successivo atto del 10 ottobre 2025 richiamava le rettifiche

delle offerte economiche presentate dall'aggiudicatario e dallo Studio, finalizzate a ricondurre dette offerte entro il limite prefigurato dall'art. 2, ultimo capoverso, del Disciplinare. Di seguito, l'U.L.S.S. con la ricordata delibera n. 35 del 2 gennaio 2026, richiamati gli atti formati dal RUP, disponeva l'affidamento dell'incarico.

Secondo il ricorrente, la delibera è illegittima (alla pari degli atti che l'hanno preceduta e sono da essa richiamati) per violazione dell'art. 2 del Disciplinare, nonché del principio dell'autovincolo.

3.1. La censura coglie nel segno.

Il Disciplinare dispone all'art. 2 (rubricato «*Modalità di presentazione della documentazione di gara e dell'offerta*»), ultimo capoverso, che «*Ai sensi dell'art. 14 comma 15-quater del D.Lgs 209/2024 non saranno prese in considerazione offerte che prevedano sconti eccedenti rispetto al 20%*». La previsione della *lex specialis* richiama l'art. 14 d.lgs. n. 209 del 2024 che ha modificato l'art. 41 d.lgs. n. 36 del 2023 introducendovi, fra l'altro, il comma 15-quater, a mente del quale «*Per i contratti dei servizi di ingegneria e di architettura affidati ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), i corrispettivi determinati secondo le modalità dell'allegato I.13 possono essere ridotti in percentuale non superiore al 20 per cento*». Tuttavia, il Disciplinare non si è limitato a riportare il testo normativo indicante il limite massimo della riduzione percentuale da offrire, ma ha disposto espressamente che «*non saranno prese in considerazione offerte che prevedano sconti eccedenti rispetto al 20%*».

Per comprendere pienamente la portata della previsione del Disciplinare, occorre considerare che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, «*l'interpretazione della lex specialis soggiace, come per tutti gli atti amministrativi, alle stesse regole stabilite per i contratti dagli artt. 1362 e ss. c.c., tra le quali assume ovviamente carattere preminente quello dell'interpretazione letterale*» (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 21 marzo 2024, n. 2787).

In base alle riportate coordinate ermeneutiche, l'U.L.S.S. non doveva tenere conto delle offerte presentate dall'aggiudicatario e dallo Studio (in quanto riportanti una percentuale di sconto superiore al 20%), ritenendole *tamquam non essent*, questo essendo il solo significato che, sul piano letterale, va attribuito all'espressione «*non saranno prese in considerazione*». Il fatto che l'U.L.S.S. abbia invece preso in considerazione le due offerte, tanto da inserirle in graduatoria e conferire l'incarico al soggetto che aveva presentato la prima di esse, rappresenta una violazione della regola contenuta nel Disciplinare, al cui rispetto l'U.L.S.S. si era assoggettata secondo il principio dell'autovincolo.

Tale principio, come affermato in giurisprudenza, comporta che «*la Stazione appaltante è tenuta a*

rispettare le regole che, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, ha deciso di porre a presidio dello svolgimento della procedura di gara, in ragione dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti» (in questi termini Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio 2024, n. 4659). A tale principio va riconosciuta cittadinanza anche nell'attuale panorama normativo, poiché l'art. 5 d.lgs. n. 36 del 2023 (inserito fra i principi generali) sancisce che *“Nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti concedenti e gli operatori economici si comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento”* (comma 1), per poi dichiarare che *“Nell'ambito del procedimento di gara, anche prima dell'aggiudicazione, sussiste un affidamento dell'operatore economico sul legittimo esercizio del potere e sulla conformità del comportamento amministrativo al principio di buona fede”* (comma 2). Pertanto, poiché l'U.L.S.S. aveva stabilito nel Disciplinare che non avrebbe tenuto conto delle offerte recanti una percentuale di ribasso superiore a quella indicata, ogni soggetto partecipante al procedimento faceva legittimo affidamento sul rispetto della riportata previsione da parte (degli altri concorrenti, ma soprattutto da parte) della stessa U.L.S.S.

L'U.L.S.S. ha quindi disatteso la chiara ed univoca prescrizione posta dal Disciplinare predisposto dalla stessa U.L.S.S., ed ha altresì violato il principio dell'autovincolo, nonché i ricordati principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.

3.2. È del tutto irrilevante quanto indicato nella delibera commissariale n. 35 del 2 gennaio 2026 (che riporta quanto annotato dell'atto del RUP del 10 ottobre 2025) relativamente al fatto che *«l'offerta migliore è stata individuata non sulla differenza economica bensì su quella tecnica ed in particolare del criterio n.3 “Curriculum Vitae”»*, che secondo tale ricostruzione costituirebbe il criterio preferenziale per l'individuazione del professionista al quale conferire l'incarico *de quo*, poiché quanto sancito dall'art. 2, ultimo capoverso, del Disciplinare non consentiva di prendere in considerazione – e quindi di esaminare – le offerte che presentassero uno sconto superiore al 20%. L'U.L.S.S., invece, ha esaminato le offerte dell'aggiudicatario e dello Studio, le ha collocate utilmente in graduatoria ed ha conferito l'incarico al primo dei ricordati offerenti.

Parimenti è irrilevante quanto richiamato nella predetta delibera, secondo cui *«si è ritenuto di non escludere i candidati che avevano presentato un ribasso superiore al limite previsto dall'art. 2 del disciplinare ... in quanto riferito all'aspetto economico quale mero riferimento all'art. 41 comma 15-quater del D.Lgs 36/2023 s.m.i e non all'opzione “ammessi/esclusi”, tipica di una procedura di gara»*, poiché la già più volte citata previsione del Disciplinare non consentiva di prendere in considerazione offerte con ribassi superiori al 20%.

Né l'U.L.S.S. coglie nel segno quando sostiene (nell'atto del RUP del 10 ottobre 2025) che *«il servizio in oggetto è un affidamento diretto, per cui un affidamento di contratto senza una procedura di gara»*, poiché essa ha stabilito nel Disciplinare una regola indipendente dallo svolgimento o meno di un vero e proprio procedimento concorsuale e si è così vincolata all'osservanza di detta regola, limitando il successivo esercizio della discrezionalità. Non possono quindi essere condivise le argomentazioni delle parti resistenti, incentrate sulle peculiarità dell'affidamento diretto, cui non sarebbero applicabili le regole previste per le procedure comparative indette per l'affidamento di appalti pubblici, poiché la previsione di non prendere in considerazione ribassi eccedenti la ricordata percentuale costituisce una regola della *lex specialis*, alla quale l'U.L.S.S. si era assoggettata nell'esercizio della propria discrezionalità, e che non poteva quindi disapplicare.

Uguualmente non colgono nel segno le difese delle parti resistenti allorché sostengono l'infondatezza del ricorso affermando che la ricordata previsione del Disciplinare non introdurrebbe alcuna previsione di esclusione automatica delle offerte. Al riguardo, è sufficiente osservare che: a) il disciplinare prevede le cause di esclusione dalla procedura al successivo art. 4; b) la previsione di non prendere in considerazione offerte con ribassi superiori al 20% è aspetto differente da una causa di esclusione delle stesse, poiché l'ammissione delle offerte alla procedura rappresenta sul piano logico il presupposto che consente di prendere visione del ribasso in esse contenuto, per poi giungere alla decisione di non tenere conto delle offerte recanti gli indicato ribassi.

Infine, non è condivisibile il richiamo al principio del risultato effettuato dall'aggiudicatario, in quanto l'applicazione di detto principio presuppone la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, come traspare dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023, secondo cui *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza”*, e come affermato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866), anche di questo Tribunale (T.A.R. Veneto, sez. III, 28 maggio 2025, n. 836).

4. È fondato anche il secondo motivo aggiunto, con il quale il ricorrente lamenta che il RUP aveva illegittimamente consentito all'aggiudicatario ed allo Studio di modificare la rispettiva offerta economica per ricondurla entro il ribasso massimo consentito dal Disciplinare.

Il RUP nell'atto del 10 ottobre 2025 aveva richiamato: a) la richiesta dell'aggiudicatario di

rettificare la propria offerta economica per adeguarla alla percentuale massima indicata nel Disciplinare, con la proposta di svolgere prestazioni aggiuntive al fine di ristorare l'U.L.S.S. del maggiore compenso da corrispondergli in conseguenza della riduzione della percentuale di ribasso; b) la rettifica formulata dallo Studio, per la riduzione dell'offerta economica da essa presentata (dal 20,01% al 20%), motivata sulla base di un asserito aggiornamento per eccesso dell'offerta disposto autonomamente dal sistema SINTEL. La delibera del 2 gennaio 2026 prende atto di quanto compiuto dal RUP e lo fa proprio, tanto che al punto 4) del deliberato stabilisce che *«in sede di redazione del disciplinare di incarico saranno definite nel dettaglio le prestazioni professionali aggiuntive rispetto a quelle proposte dall'aggiudicatario in sede di offerta tecnica, a compensazione della riduzione dello sconto rispetto al 35% offerto in sede di procedura»*.

Tanto premesso, coglie nel segno il ricorrente quando afferma che l'U.L.S.S., consentendo tali riduzioni percentuali nonché la modifica dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario, avrebbe violato i principi di immodificabilità dell'offerta e di *par condicio* fra i partecipanti alla procedura.

L'art. 17, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023, stabilendo che *“Ogni concorrente può presentare una sola offerta”*, ribadisce il principio (non solo di unicità, ma anche) di immodificabilità dell'offerta, ragion per cui essa, una volta decorso il termine fissato per la sua presentazione, non può più essere modificata, corrispondendo ciò alla proposizione di una diversa offerta.

Pertanto, successivamente all'apertura delle offerte dei tre partecipanti, il RUP non poteva consentire all'aggiudicatario ed allo Studio di ridurre la percentuale di ribasso dichiarata, in quanto ciò ha comportato la modifica della relativa offerta economica. Né poteva essere consentito all'aggiudicatario di prevedere prestazioni aggiuntive a quelle oggetto della relativa offerta *«a compensazione»* (come indicato nella delibera commissariale), in quanto ciò ha comportato la modifica anche dell'offerta tecnica dal medesimo presentata.

5. La delibera n. 35 del 2 gennaio 2026 è quindi illegittima e dev'essere annullata unitamente agli altri atti impugnati dal ricorrente, anche sotto tale ulteriore profilo.

6. Non può invece essere accolto il terzo motivo aggiunto con il quale il ricorrente, sul presupposto di avere presentato l'unica offerta che l'U.L.S.S. poteva prendere in considerazione, ne chiede la condanna ad affidargli l'incarico.

Sebbene l'art. 1, lett. j), del Disciplinare preveda che *«Si procederà all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida, purché ritenuta congrua»*, osta alla richiesta pronuncia di condanna il disposto sia dell'art. 17, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2023, che impone la previa verifica del possesso dei requisiti in capo all'offerente, sia della predetta disposizione del Disciplinare che

espressamente richiede la valutazione di congruità dell'offerta. Pertanto, poiché entrambi gli aspetti richiedono lo svolgimento di un'attività da parte dell'U.L.S.S., di carattere anche discrezionale relativamente alla valutazione di congruità non può accogliersi la domanda di condanna dell'U.L.S.S. a conferire l'incarico al ricorrente.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sul successivo ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così dispone:

- a) dichiara inammissibile il ricorso principale;
- b) accoglie il ricorso per motivi aggiunti nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti indicati nell'epigrafe della presente sentenza.

Condanna le parti resistenti a rifondere le spese di giudizio in favore del ricorrente, che liquida a carico di ognuna di esse in € 1.500,00, oltre spese generali, i.v.a. e c.p.a. come per legge, nonché al rimborso in solido del contributo unificato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Alberto Ramon, Referendario

Giampaolo De Piazzi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giampaolo De Piazzi

IL PRESIDENTE
Carlo Polidori

IL SEGRETARIO