



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 la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 392 del 2026, proposto da

- Cooperativa EDP La Traccia, in persona del legale rappresentante pro-tempore, in relazione alla procedura C.I.G. B91284C74C, rappresentata e difesa dall'Avv. Antonio Digioia e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

contro

- l'A.S.S.T. - Azienda Socio Sanitaria Territoriale dei Sette Laghi di Varese, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Federico Gaffuri, Jacopo Ratti e Simona Annamaria Norreri ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima in Milano, Largo Augusto n. 3;

nei confronti

- Infogramma S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della Determinazione Dirigenziale dell'A.S.S.T. dei Sette Laghi di Varese n. 2087 del 18 dicembre 2025, pubblicata il 19 dicembre 2025, avente a oggetto "*Affidamento, ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. b), del D.lgs 36/2023 tramite portale regionale Sintel alla società INFOGRAMMA s.r.l. per la fornitura di un portale per il servizio di manutenzione evolutiva, normativa e di assistenza telefonica e on site per la gestione della cartella clinica nefrologica occorrente per lo svolgimento dell'attività di competenza della ASST Sette Laghi - (importo complessivo € 104.920,00 iva compresa) - CIG*

B91284C74C”;

- del verbale di seduta del 20 ottobre 2025, avente a oggetto la valutazione delle offerte;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi inclusa la Lettera di invito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto il decreto n. 141/2026 con cui è stata respinta, inaudita altera parte, la domanda di sospensione proposta dalla società ricorrente ed è stata fissata la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell’istanza cautelare;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’A.S.S.T. dei Sette Laghi;

Vista l’ordinanza n. 188/2026 con cui è stata accolta la domanda cautelare proposta dalla ricorrente e sospesa l’aggiudicazione della gara e sono stati altresì disposti adempimenti istruttori a carico dell’A.S.S.T. dei Sette Laghi;

Vista la documentazione depositata in giudizio in data 20 maggio 2026 dalla difesa dell’A.S.S.T. in esecuzione dell’ordinanza n. 188/2026;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all’udienza pubblica dell’11 giugno 2026, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 17 gennaio 2026 e depositato il 28 gennaio successivo, la società ricorrente ha impugnato la Determinazione Dirigenziale dell’A.S.S.T. dei Sette Laghi n. 2087 del 18 dicembre 2025, pubblicata il 19 dicembre 2025, avente a oggetto “*Affidamento, ai sensi dell’art. 76, comma 2, lett. b), del D.lgs 36/2023 tramite portale regionale Sintel alla società INFOGRAMMA s.r.l. per la fornitura di un portale per il servizio di manutenzione evolutiva, normativa e di assistenza telefonica e on site per la gestione della cartella clinica nefrologica occorrente per lo svolgimento dell’attività di competenza della ASST Sette Laghi - (importo complessivo € 104.920,00 iva compresa) - CIG B91284C74C*”, unitamente al presupposto verbale di seduta del 20 ottobre 2025, avente a oggetto la valutazione delle offerte.

In data in data 5 agosto 2025, l’A.S.S.T. dei Sette Laghi, attraverso la piattaforma Sintel, ha avviato una manifestazione d’interesse (ID n. 205860509), avente a oggetto la partecipazione a

una procedura finalizzata alla fornitura di un portale per il servizio di manutenzione evolutiva, normativa e di assistenza telefonica e on site per la gestione della cartella clinica nefrologica occorrente per lo svolgimento dell'attività di competenza della medesima A.S.S.T.; hanno manifestato il proprio interesse alla partecipazione alla procedura de qua, i fornitori A.Z. Impianti, Alfameg, Ditta Riccardo Vignotto, Fresenius Medical Care Italia S.p.A., Ditta Cooperativa EDP La Traccia, Offline Agency S.r.l. e Infogramma S.r.l. In conseguenza di ciò, in data 3 settembre 2025, l'A.S.S.T. dei Sette Laghi ha formulato, tramite piattaforma Sintel, una RDO (richiesta di offerta - ID 206766947) a tutti i fornitori che avevano manifestato interesse, avente a oggetto *“Lettera di invito - richiesta di offerta (Rdo) mediante l'utilizzo della piattaforma informatica regionale Sintel per la fornitura di un portale per il servizio di manutenzione evolutiva, normativa e di assistenza telefonica e on site per la gestione della cartella clinica nefrologica occorrente per lo svolgimento dell'attività di competenza della ASST Sette Laghi di validità contrattuale biennale - data di inizio indicativa 01.01.2026”*. In particolare, all'art. 5 della Lettera di invito si è precisato che *“l'aggiudicazione verrà effettuata ai sensi dell'art. 108 comma 2 del D.lgs. 36/2023 a favore del concorrente che avrà presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”*, mentre al successivo art. 11 (*“Documentazione Amministrativa e Tecnica”*) si è ribadito *“che l'offerta tecnica deve rispettare le specifiche tecniche minime stabilite nella presente lettera, pena l'esclusione dalla procedura di gara, nel rispetto del principio di equivalenza di cui all'art. 79 del Codice”*. Hanno presentato la propria offerta Fresenius Medical Care Italia S.p.A., Infogramma S.r.l., Ditta Cooperativa EDP La Traccia e Offline Agency S.r.l.; all'esito della valutazione dei preventivi ricevuti, dopo che è stata disposta l'esclusione di Offline Agency S.r.l. per carenze nella documentazione presentata, si è stabilito di aggiudicare la procedura a Infogramma S.r.l., come da Determinazione Dirigenziale n. 2087 del 18 dicembre 2025. A seguito dell'accesso alla documentazione di gara e all'offerta economica e tecnica della società aggiudicataria, avvenuto in data 16 gennaio 2026, la società ricorrente avrebbe rilevato delle anomalie nella redazione del verbale di gara del 20 ottobre 2025 e che l'offerta dell'aggiudicataria rispetterebbe soltanto la *“maggioranza”* dei requisiti minimi previsti dalla lex specialis. Assumendo l'illegittimità dell'aggiudicazione della gara de qua, la ricorrente ha eccepito, in primo luogo, la nullità per inesistenza dell'atto presupposto, la violazione del procedimento ex art. 3 della legge n. 241 del 1990 e del Codice dell'Amministrazione digitale, il difetto di collegialità e la tardività della firma.

In via ulteriore è stata dedotta la violazione della lex specialis e del principio di par condicio.

Ancora sono stati dedotti la violazione dell'art. 76 del D. Lgs. n. 36 del 2023, l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e la contraddittorietà manifesta.

Inoltre è stata evidenziata la piena idoneità tecnica e superiorità qualitativa dell'offerta presentata da essa ricorrente.

È stata altresì formulata istanza di risarcimento del danno per equivalente, laddove l'annullamento degli atti impugnati non dovesse consentire alla ricorrente di ottenere la tutela in forma specifica.

Infine, è stata formulata una istanza istruttoria finalizzata alla verifica dell'insussistenza dei requisiti minimi nell'offerta dell'aggiudicataria, nonché alla corretta redazione e formalizzazione del verbale di gara.

Con decreto n. 141/2026 è stata respinta, inaudita altera parte, la domanda di sospensione proposta dalla società ricorrente ed è stata fissata la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza cautelare.

Si è costituita in giudizio l'A.S.S.T. dei Sette Laghi, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 188/2026 è stata accolta la domanda cautelare proposta dalla ricorrente ed è stata sospesa l'aggiudicazione della gara, nonché sono stati disposti adempimenti istruttori a carico dell'A.S.S.T. resistente; in data 20 maggio 2026, la difesa dell'A.S.S.T., in esecuzione dell'ordinanza n. 188/2026, ha depositato della documentazione.

In prossimità dell'udienza di merito, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa della ricorrente ha eccepito la tardività del deposito della memoria finale e della correlata documentazione da parte della difesa dell'A.S.S.T. dei Sette Laghi.

Alla pubblica udienza dell'11 giugno 2026, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la causa.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione formulata dalla difesa della ricorrente di tardività del deposito della memoria finale e della documentazione prodotte dalla difesa dell'A.S.S.T., essendo state rispettate in tale frangente le previsioni di cui combinato disposto degli artt. 73 e 119, comma 1, cod. proc. amm. per le controversie in materia di appalti, che consentono il deposito dei documenti fino a venti giorni liberi prima dell'udienza e delle memorie fino a quindici giorni liberi prima dell'udienza: nella specie, a fronte dell'udienza pubblica fissata per l'11 giugno 2026, la difesa dell'A.S.S.T. ha depositato i documenti in data

20 maggio 2026 e la memoria in data 26 maggio 2026, risultando perciò tempestivi entrambi i depositi.

2. Sempre in via preliminare, deve essere esaminata l'istanza avanzata dalla difesa della parte ricorrente di espletamento di una verifica finalizzata all'accertamento delle effettive caratteristiche dell'offerta dell'aggiudicataria Infogramma, nonché alla corretta redazione e formalizzazione del verbale di gara.

2.1. La domanda non può essere accolta.

La verifica (e/o la consulenza tecnica d'ufficio) non può sopperire alle carenze probatorie riferibili alle parti del processo, ma ha l'esclusiva finalità di chiarire eventuali dubbi discendenti da elementi ritualmente introdotti in giudizio e non del tutto incontrovertibili nella loro portata (cfr. Consiglio di Stato, VI, 21 luglio 2020, n. 4664; III, 25 luglio 2019, n. 5267; T.A.R. Marche, I, 7 febbraio 2024, n. 132; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 11 aprile 2022, n. 819). Difatti, anche la verifica, come la consulenza tecnica d'ufficio, *«non può essere utilizzata per costruire prove che la parte attrice non ha introdotto nel processo nemmeno come principio (Cons. Stato, V, 14 febbraio 2012, n. 724). Essa, infatti, costituisce non già un mezzo di prova, ma al più di ricerca della prova (...), avente la funzione di fornire al giudice i necessari elementi di valutazione quando la complessità sul piano tecnico-specialistico dei fatti di causa impedisca una compiuta comprensione (...), ma non già la funzione di esonerare la parte dagli oneri probatori sulla stessa gravanti (Cons. Stato, V, 11 maggio 2017, n. 2181)»* (Consiglio di Stato, VI, 21 luglio 2020, n. 4664; III, 25 luglio 2019, n. 5267; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 16 gennaio 2025, n. 164; IV, 12 febbraio 2024, n. 343; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, I, 26 gennaio 2023, n. 50).

Nel caso di specie, esaminando gli atti processuali, non si ritiene necessaria alcuna ulteriore attività istruttoria, stante la piena esaustività, oltre che intellegibilità da parte del Collegio, della documentazione versata in giudizio dalle parti, né si può consentire tardivamente la surrettizia introduzione nel giudizio di elementi non prodotti ritualmente dalle parti di causa; peraltro, deve rilevarsi che attraverso l'ordinanza cautelare n. 188/2026, questa Sezione ha formulato all'A.S.S.T. resistente una richiesta di *“documentati chiarimenti con particolare riguardo alla valutazione di congruità del 6.10.2025 di cui riferisce la determinazione di aggiudicazione”*, cui ha fatto seguito il deposito in giudizio di una Relazione del R.U.P. in data 20 maggio 2026.

Oltretutto, neppure ricorrendo a una consulenza o a una verifica, il giudice amministrativo può sostituirsi alle determinazioni assunte dalla Stazione appaltante in sede di scelta del contraente, *«in quanto la valutazione delle offerte nonché l'attribuzione dei punteggi da parte*

della Commissione giudicatrice rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta a tale organo. (...) Le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo, al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'art. 134 c.p.a., fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica (v., tra le più recenti, Cons. St., sez. V, 8 gennaio 2019, n. 173; Cons. St., sez. III, 21 novembre 2018, n. 6572). (...) Ne deriva che, come da consolidato indirizzo giurisprudenziale, per sconfessare il giudizio della Commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto (...)» (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 febbraio 2026, n. 529; IV, 9 dicembre 2025, n. 4016; IV, 6 novembre 2025, n. 3609; IV, 14 aprile 2025, n. 1325; anche, Consiglio di Stato, III, 20 ottobre 2025, n. 8107; V, 14 luglio 2025, n. 6126; III, 19 giugno 2025, n. 5366; V, 10 luglio 2024, n. 6191; V, 14 febbraio 2024, n. 1501).

2.2. Pertanto, la richiesta deve essere respinta.

3. Passando alla trattazione del merito del ricorso, lo stesso è da accogliere nei sensi di seguito specificati.

4. Con la seconda e la terza doglianza del ricorso, da trattare congiuntamente e in via preliminare in ragione del loro carattere assorbente, si assume l'illegittimità dell'aggiudicazione della gara in favore di Infogramma, poiché la stessa avrebbe garantito la conformità della propria offerta soltanto alla maggioranza dei requisiti minimi obbligatori stabiliti dalla lex specialis: da ciò sarebbe dovuta discendere l'esclusione della predetta partecipante dalla procedura de qua, avendo offerto un prodotto con caratteristiche differenti da quelle richieste (aliud pro alio); neppure sarebbe stata posta in essere una reale procedura di carattere competitivo tra le varie offerte presentate in gara.

4.1. Le censure sono fondate nei limiti di seguito indicati.

Come evidenziato di recente dal Giudice d'appello, *“nell'affidamento diretto, il contratto è affidato senza una procedura di gara e, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta del contraente è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente (...), nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi previsti dal codice. (...) La procedimentalizzazione dell'affidamento diretto, attraverso l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori non trasforma l'affidamento diretto in una procedura di gara a meno che non sia la stessa stazione appaltante a optare per quest'ultima soluzione ...”* (Consiglio di Stato, V, 25 maggio 2026, n. 4185).

Quindi la Stazione appaltante nelle procedure di affidamento diretto svolge un'istruttoria che dovrà dar conto delle ragioni della scelta del contraente, senza particolari limitazioni, salvo il

doveroso rispetto delle prescrizioni della stessa *lex specialis* cui l'Amministrazione precedente si è vincolata.

Nella fattispecie oggetto di scrutinio, l'art. 5 della Lettera di invito ha previsto che *“l'aggiudicazione verrà effettuata ai sensi dell'art. 108 comma 2 del D.lgs. 36/2023 a favore del concorrente che avrà presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. La scelta dell'affidatario avverrà tramite confronto delle offerte pervenute, valutando la corrispondenza alle caratteristiche tecniche richieste, le eventuali caratteristiche migliorative offerte, la congruità del prezzo in rapporto alla qualità della fornitura”* (all. 3 al ricorso).

Inoltre, l'art. 11, lett. b, della medesima Lettera di invito ha ribadito *“che l'offerta tecnica deve rispettare le specifiche tecniche minime stabilite nella presente lettera, pena l'esclusione dalla procedura di gara, nel rispetto del principio di equivalenza di cui all'art. 79 del Codice”* (pag. 6).

Di conseguenza, a fronte delle offerte presentate – in numero di cinque – è stata poi disposta l'aggiudicazione in favore della controinteressata Infogramma a seguito *“della valutazione di congruità dell'offerta presentata dalla società Infogramma S.r.l., resa in data 06/10/2025, da parte del Direttore della S.C. Sistemi Informativi Aziendali, Dott. Paolo Michele Covacich, agli atti di questo ufficio, la quale corrisponde al fabbisogno comunicato dai Direttori della S.C. Nefrologia e Dialisi di Tradate e Varese”* (Determinazione di aggiudicazione n. 2087/2025: all. 1 al ricorso, pag. 4).

In particolare, *“il gruppo di valutazione [ha individuato] come migliore offerente Infogramma S.r.l. per le seguenti motivazioni:*

- *conformità alla maggioranza dei quesiti minimi richiesti*
- *proposta economica vantaggiosa*
- *qualità della proposta tecnica che comprende una serie di integrazioni all'interno della manutenzione evolutiva e normativa”* (verbale di gara del 20 ottobre 2025: all. 2 al ricorso).

Come emerge dalle motivazioni poste a supporto della scelta dell'offerta di Infogramma, il Seggio di gara non soltanto ha ritenuto valida un'offerta rispondente soltanto *“alla maggioranza dei quesiti [ovvero requisiti] minimi”* prescritti – il termine *“quesiti”* indicato nel predetto verbale del 20 ottobre 2025 deve ritenersi un mero refuso e, in ogni caso, anche ove fosse riferito alle risposte al questionario sui requisiti previsti dalla normativa sulla cybersicurezza (Direttiva NIS2), non rende note l'entità e la qualità degli scostamenti rispetto ai requisiti minimi in materia di cybersicurezza – in palese violazione delle richieste contenute nella *lex specialis* di gara, ma neppure ha proceduto a una valutazione, anche di carattere semplificato e complessivo, di natura comparativa, come richiesto invece dall'art. 5 della medesima Lettera di

invito; ciò rende illegittima la determinazione assunta dall'Azienda sanitaria resistente (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, I, 27 maggio 2025, n. 958; T.A.R. Sardegna, I, 3 ottobre 2025, n. 793).

In senso contrario, non rilevano i precedenti segnalati dalla difesa dell'A.S.S.T. – ovvero, Consiglio di Stato, V, 15 gennaio 2024, n. 503, T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 29 dicembre 2023, n. 2968, e 11 giugno 2024, n. 1778 – in quanto riferiti a procedure connotate da affidamenti diretti prive di carattere propriamente comparativo e non soggette, per espressa disposizione delle rispettive lettere di invito, a una rigida procedimentalizzazione.

Peraltro nella fattispecie de qua, non vi è traccia nemmeno della valutazione di congruità dell'offerta di Infogramma S.r.l., asseritamente resa in data 6 ottobre 2025 da parte del Direttore della S.C. Sistemi Informativi Aziendali, di cui questa Sezione, con l'ordinanza n. 188/2026, aveva espressamente chiesto conto (ovvero “*fornire al Tribunale documentati chiarimenti con particolare riguardo alla valutazione di congruità del 6.10.2025 di cui riferisce la determinazione di aggiudicazione*”). Difatti, nella nota di chiarimento depositata dalla Stazione appaltante in data 20 maggio 2026, non vi è alcun riferimento a una valutazione di congruità, con conseguente incertezza in ordine al suo effettivo compimento, e neppure vi è la minima prova che la comparazione delle offerte, meramente affermata, sia stata effettivamente posta in essere (all. 6 dell'A.S.S.T.).

4.2. A conferma della illegittimità della procedura oggetto di scrutinio devono poi essere richiamati i numerosi e sostanziali vizi emersi con riguardo alle operazioni di verbalizzazione, in particolare alla redazione del verbale di seduta del 20 ottobre 2025, creato nei metadati il 30 dicembre 2025 e firmato digitalmente il 13 gennaio 2026 (all. 4 al ricorso). Sebbene possa convenirsi con il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la stesura del verbale non debba necessariamente avvenire contemporaneamente allo svolgimento della seduta oggetto di verbalizzazione e la sua tardiva redazione e sottoscrizione non siano in astratto precluse (cfr. Consiglio di Stato, IV, 8 aprile 2021, n. 2822), tuttavia deve ritenersi illegittima la redazione (e sottoscrizione) di un verbale successivamente alla formalizzazione dell'atto finale che ne recepisce le conclusioni: la carenza di uno dei presupposti costitutivi dell'atto conclusivo del procedimento rende la determinazione finale priva di un elemento strutturale e quindi incerta nel suo contenuto, che potrà essere ricostruito soltanto ex post e in maniera non del tutto incontrovertibile (sull'importanza della verbalizzazione in sede di gara: Consiglio di Stato, V, 18 dicembre 2023, n. 10889). È evidente quindi che una tardiva e

gravemente lacunosa verbalizzazione determina il travolgimento dell'operato del Seggio di gara (cfr. per il principio, Consiglio di Stato, III, 8 aprile 2026, n. 2782; IV, 8 aprile 2021, n. 2822).

4.3. Alla stregua delle suesposte considerazioni, gli scrutinati motivi di ricorso devono essere accolti.

5. La fondatezza degli esaminati motivi, previo assorbimento delle restanti doglianze, determina l'annullamento degli atti con lo stesso ricorso impugnati; in conseguenza di ciò, si impone la riedizione delle fasi della procedura a partire dalla valutazione, da svolgere in forma comparativa, delle offerte presentate in gara, che dovrà essere effettuata da un Seggio di gara (anche composto in forma individuale) in diversa composizione rispetto a quello che ha operato in precedenza (deve essere sostituito anche il R.U.P., al limite individuandolo presso un'Amministrazione dello stesso comparto), non potendo questo Giudice sostituirsi alla Stazione appaltante nelle valutazioni delle offerte.

6. Quanto alla domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente, la stessa può essere assorbita avuto riguardo alla mancata produzione di effetti da parte dei provvedimenti impugnati, poiché sospesi nella loro efficacia con l'ordinanza n. 188/2026 e in questa sede definitivamente annullati.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza in relazione alle parti costituite e si liquidano in dispositivo, mentre si compensano nei confronti della controinteressata non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti con lo stesso ricorso impugnati, con gli effetti specificati in motivazione.

Condanna l'A.S.S.T. dei Sette Laghi al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente nella misura di € 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri e spese generali; le compensa nei confronti della controinteressata non costituita; dispone altresì la rifusione del contributo unificato in favore della ricorrente e a carico dell'A.S.S.T. dei Sette Laghi.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio dell'11 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO