Pubblicato il 22/10/2026

N. 02014/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01420/2026 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 il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1420 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Movi s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Cresta e Claudia Cipriano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Zero, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Orefice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del bando di gara d'appalto mediante procedura aperta telematica per la fornitura in accordo quadro di microinfusori per insulina integrato o integrabile a sensore per il monitoraggio glicemico in continuo con algoritmo

di modulazione dell'insulina basale e correlato materiale di consumo in fabbisogno alla Regione Veneto e all'Azienda Sanitaria Universitaria integrata del Trentino (ASUIT), seconda edizione, pubblicato nella Banca Dati Nazionale dei **Contratti Pubblici** il 25 giugno 26, relativamente al solo lotto n. 1;

- della deliberazione del direttore Generale di Azienda Zero n. 378 del 15 giugno 2026, con cui è stata indetta la procedura e sono stati approvati gli atti di gara (CIG BC1E1C45E7)

- dei seguenti atti della procedura: Progetto di gara, Disciplinare di gara, Capitolato tecnico di gara, Quadro economico, Schema di accordo quadro;

- del mancato riscontro all'istanza di annullamento in autotutela presentata il 12 dicembre 2025;

- dei chiarimenti resi dall'Amministrazione in data 24 luglio 2026;

- del silenzio sull'istanza di annullamento in autotutela presentata il 13 luglio 2026;

- di ogni atto presupposto connesso e o collegato anche se non conosciuto ivi compresi i chiarimenti resi dalla stazione appaltante e gli atti delle consultazioni preliminari di mercato del 23 maggio 2025 e 26 novembre 2025;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla ricorrente in data 27 agosto 2026:

- della deliberazione n. 505 del 28 luglio 2026 con la quale il Direttore Generale di Azienda Zero recante ha disposto la rettifica degli atti di gara, pubblicata sull'albo *on line* di Azienda Zero, limitatamente al lotto n. 1:

- dei seguenti atti di gara come rettificati e riapprovati con la deliberazione n 505 del 2026: Progetto di gara e, in particolare, l'art. 4 come integrato, Capitolato tecnico, Disciplinare di gara e Schema di accordo quadro;

nonché in via derivata e per quanto occorra di tutti gli atti impugnati con il

ricorso introduttivo come rettificati e riapprovati con la deliberazione n. 505 del 2026;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla ricorrente in data 3 ottobre 2026:

- della deliberazione Direttore Generale di Azienda Zero n. 577 del 15 settembre 2026 avente ad oggetto la suddetta procedura di gara, nella parte in cui vengono confermate le modifiche apportate agli atti di gara con la deliberazione n. 505 del 2026 e viene fissato il nuovo termine per la presentazione delle offerte, limitatamente al lotto n. 1.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Zero;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2026 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Movi s.p.a. (di seguito "Movi") ha impugnato il bando e gli atti della procedura aperta indetta da Azienda Zero (di seguito "Azienda") per l'affidamento, mediante accordo quadro con più operatori economici, del lotto n. 1 della fornitura di microinfusori per insulina integrati o integrabili con sistemi di monitoraggio continuo della glicemia (CGM) e del relativo materiale di consumo.

2. La ricorrente premette in fatto che: A) la controversia trae origine dalla precedente procedura indetta dall'Azienda con la deliberazione del Direttore Generale n. 535 del 24 agosto 2023, avente ad oggetto la fornitura, mediante

accordo quadro, di microinfusori e sistemi per il monitoraggio continuo della glicemia destinati al fabbisogno della Regione Veneto e dell'Azienda Sanitaria Universitaria integrata del Trentino (ASUIT); B) quella procedura era articolata in sette lotti e il lotto n. 5 riguardava la fornitura di *«microinfusori per insulina integrati a sensore per il monitoraggio glicemico continuo con algoritmo di modulazione dell'insulina basale (pancreas artificiale ibrido)»*, con un fabbisogno quadriennale stimato di 4.166 pazienti nuovi (circa 1.000 all'anno), oltre ai pazienti già in trattamento e ai rinnovi terapeutici; C) essa si era classificata al primo posto della graduatoria relativa al predetto lotto n. 5, ottenendone l'aggiudicazione con la deliberazione del Direttore Generale n. 516 del 13 agosto 2024; D) conseguentemente, essa stipulava il relativo accordo quadro - tuttora in corso di esecuzione - nel quale era garantita al primo classificato una quota minima del 40% del fabbisogno complessivo del lotto, con possibilità di ulteriori affidamenti secondo le regole previste dalla *lex specialis*.

3. La ricorrente riferisce altresì che: A) già nei primi mesi di esecuzione dell'accordo quadro il fabbisogno espresso dalle Aziende sanitarie si era rivelato notevolmente inferiore rispetto a quello atteso in quanto, a fronte della previsione di circa 1.000 nuovi pazienti per anno, erano stati attivati soltanto 252 nuovi pazienti, ragion per cui la capacità residua dell'accordo quadro risulterebbe ampiamente sufficiente a soddisfare il fabbisogno dei c.d. pazienti incidenti (*id est*, le nuove diagnosi) per tutto il periodo di durata dell'accordo quadro; B) nel corso dell'esecuzione del contratto l'Azienda ha avviato una consultazione preliminare di mercato, pubblicata nel maggio e nel novembre 2025, finalizzata alla predisposizione di una nuova procedura di gara per l'acquisizione, tra l'altro, della medesima tipologia di dispositivi e nella documentazione predisposta per la consultazione preliminare l'Amministrazione avrebbe rappresentato che la nuova iniziativa era destinata

esclusivamente alla copertura del fabbisogno dei pazienti incidenti, dando atto che l'accordo quadro in corso garantiva invece l'approvvigionamento dei dispositivi per i pazienti già in trattamento; C) ciononostante l'Azienda, con la deliberazione n. 378 del 15 giugno 2026, indiceva una nuova procedura aperta, articolata in tre lotti, avente ad oggetto la fornitura di microinfusori integrati con sistema di monitoraggio glicemico continuo e relativo materiale di consumo; D) il lotto n. 1 della nuova procedura riguarda la medesima categoria di dispositivi già oggetto del lotto n. 5 della precedente gara.

4. La ricorrente, ritenendo che tale nuova procedura incida direttamente sul rapporto contrattuale già in corso e riduca significativamente il fabbisogno relativo al lotto 5 del precedente accordo quadro, ha quindi chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe indicati affidando la propria domanda ai seguenti motivi:

4.1. *Eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà manifesta, difetto di istruttoria, violazione della lex specialis della precedente gara, violazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 36/2023 e dei principi di buona fede e tutela dell'affidamento»,* perché l'Azienda avrebbe illegittimamente modificato l'oggetto del precedente accordo quadro, in quanto: A) nel precedente accordo quadro sono ricompresi anche i pazienti incidenti, oltre a quelli già in trattamento, mentre per effetto della nuova gara sono riservati al precedente accordo quadro soltanto i pazienti in trattamento, senza considerare la capacità residua del rapporto ancora in corso; B) la nuova *lex specialis* sarebbe contraddittoria, perché il Progetto di gara riferisce la nuova procedura ai pazienti incidenti, mentre il Capitolato tecnico e i successivi chiarimenti ne consentono l'utilizzo, sia pure in caso di incapienza dei precedenti accordi quadro, anche per il materiale di consumo dei pazienti già in trattamento; C) si configura anche il difetto di istruttoria, non avendo l'Azienda adeguatamente verificato l'effettivo

andamento e la capacità residua del precedente accordo quadro, in violazione dei principi di buona fede, correttezza e tutela dell'affidamento.

4.2. *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 59 del d.lgs. n. 36/2023; violazione dell'art. 120 del medesimo decreto; eccesso di potere per sviamento, elusione degli strumenti tipizzati dalla precedente lex specialis e contraddittorietà*, perché - qualora fosse effettivamente sopravvenuta l'esigenza di soddisfare l'ulteriore fabbisogno relativo ai pazienti incidenti - l'Azienda avrebbe dovuto utilizzare gli strumenti già previsti dal precedente accordo quadro, ossia la riapertura del confronto competitivo, di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 36/2023, e il c.d. aumento del quinto, di cui all'art. 120, comma 1, lett. a) e comma 9, del medesimo decreto.

4.3. *Violazione degli articoli 1, 2 e 5 del d.lgs. n. 36/2023: eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, nonché per irragionevolezza in ordine al fabbisogno*, perché l'Azienda avrebbe travisato il dimensionamento del lotto n. 1 in quanto la nuova gara stima un fabbisogno di soli 411 nuovi pazienti nel quadriennio a fronte dei 4.166 previsti nella precedente procedura, e tale discrasia dimostrerebbe il difetto di istruttoria e di motivazione circa l'effettiva necessità della nuova gara e la capacità residua dell'accordo quadro in essere.

4.4. *In via subordinata, illegittimità del Capitolato tecnico per l'erronea inclusione del materiale di consumo nei dispositivi già installati; eccesso di potere per contraddittorietà interna e violazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 36/2023*, perché il Capitolato tecnico, nella parte in cui include nella nuova fornitura anche il materiale di consumo per i microinfusori già installati, estenderebbe la gara ai pazienti già in trattamento, in contrasto con la dichiarata destinazione della procedura ai soli pazienti incidenti, così sovrapponendo il nuovo accordo quadro al precedente accordo quadro.

5. L'istanza di misure cautelari monocratiche presentata da Movi è stata respinta con il decreto presidenziale n. 458 del 28 luglio 2026.

6. Nelle more del giudizio, l'Azienda con la deliberazione n. 505 del 28 luglio 2026 ha rettificato e riapprovato alcuni atti della procedura di gara e con memoria del 4 agosto 2026 si è costituita in giudizio per resistere al ricorso, eccependone l'inammissibilità e l'infondatezza.

7. Movi con motivi aggiunti proposti in data 27 agosto 2026 ha impugnato, limitatamente al lotto n. 1, anche la predetta deliberazione n. 505 del 2026 e gli atti di gara come rettificati, deducendo - in estensione dei primi tre motivi del ricorso introduttivo - che le modifiche apportate non avrebbero eliminato i vizi dell'azione amministrativa già denunciati, ma ne avrebbero piuttosto confermato l'esistenza, perché con il nuovo art. 4 del Progetto di gara è stata riconosciuta la coincidenza delle *«tecnologie»* e della *«coorte dei pazienti»* tra il lotto n. 5 della precedente gara e il lotto n. 1 della nuova gara. Inoltre con la nuova deliberazione non sarebbe stato colmato il denunciato difetto di istruttoria circa la capacità residua dell'accordo quadro essere e le ragioni per cui è stata indetta la nuova procedura.

In estensione del quarto motivo del ricorso introduttivo, Movi ha altresì censurato la conferma della clausola del Capitolato tecnico che include nella nuova fornitura il materiale di consumo dei microinfusori già installati, ribadendone la dedotta sovrapposizione con il precedente accordo quadro.

8. Alla camera di consiglio del 2 settembre 2026 la causa è stata cancellata dal ruolo degli affari cautelari.

9. L'Azienda con la deliberazione Direttore Generale n. 577 del 15 settembre 2026, adottata in esecuzione della sentenza di questo Tribunale n. 1786 del 2026 (pronunciata all'esito di un separato giudizio), ha confermato le modifiche apportate agli atti di gara con la deliberazione 505 del 2026 e fissato il nuovo termine per la presentazione delle offerte.

10. Movi con memoria del 28 settembre 2026 ha preannunciato l'intenzione di

impugnare con motivi aggiunti anche la predetta deliberazione n. 577 del 2026 ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti, contestando l'irrilevanza dell'ulteriore documentazione depositata in atti dall'Amministrazione resistente, ivi compresi i bandi di gara indetti da altre Aziende sanitarie.

11. L'Azienda con memoria del 28 settembre 2026 ha eccepito: A) l'improcedibilità del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti per mancata impugnazione della sopravvenuta deliberazione n. 577 del 2026; B) la carenza di legittimazione e/o di interesse, perché Movi non ha partecipato alla nuova procedura e non ricorrerebbe alcuna delle ipotesi eccezionali che consentono l'immediata impugnazione del bando, mentre la dichiarata riserva di partecipazione sarebbe incompatibile con l'asserito interesse a impedire in radice lo svolgimento della gara; C) l'inammissibilità del ricorso, sia in ragione della mancanza di un atto che incida sull'accordo quadro in essere sia perché Movi avrebbe già ampiamente superato la quota minima del 40% ad essa garantita dall'accordo quadro in essere.

Nel merito, l'Azienda ha eccepito: A) in replica al primo motivo, che l'accordo quadro in essere ha già raggiunto e superato il proprio valore complessivo e che Movi ha ottenuto ordinativi di fornitura per oltre il 66% del massimale, a fronte di una quota minima garantita del 40%, mentre la nuova gara risponderebbe a una rinnovata istruttoria sui fabbisogni e sull'evoluzione tecnologica e l'utilizzo dei nuovi ordinativi di fornitura per i pazienti già in trattamento sarebbe consentito soltanto in caso di incapienza dei precedenti ordinativi di fornitura; B) in replica al secondo motivo, che la riapertura del confronto competitivo e il quinto d'obbligo costituiscono strumenti facoltativi, non idonei a soddisfare un nuovo e autonomo fabbisogno, caratterizzato da diversa articolazione dei lotti, diversa durata, diversa base

d'asta e nuove tecnologie; C) in replica al terzo motivo, che la stima dei 411 pazienti, la durata del nuovo accordo quadro e la riduzione al 20% della quota minima garantita rientrerebbero nella discrezionalità della stazione appaltante e troverebbero giustificazione nelle consultazioni di mercato, nell'analisi dei prezzi e nella ricognizione dei fabbisogni; D) in replica al quarto motivo, che l'inclusione dei materiali di consumo per microinfusori già installati avrebbe esclusivamente funzione suppletiva, operando, secondo i chiarimenti, quando i **contratti** della precedente edizione siano incapienti, al fine di assicurare la continuità terapeutica. In replica ai motivi aggiunti l'Azienda ha eccepito che la dichiarata *«coincidenza delle tecnologie e della coorte pazienti»* non dimostrerebbe un'illegittima duplicazione, ma garantirebbe piuttosto la continuità tecnologica e terapeutica tra le due procedure, fermo restando che clausola sull'impiego dei materiali di consumo, anche dopo le rettifiche, circoscritta ai casi di incapienza dei precedenti **contratti**.

12. Movi con motivi aggiunti presentati in data 3 ottobre 2026 ha impugnato in via derivata la deliberazione n. 577 del 2026, chiedendone l'annullamento per le ragioni già dedotte con i precedenti ricorsi e deducendo i seguenti autonomi motivi:

12.1. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 92, comma 2, lett. b), e degli articoli 1 e 5 del d.lgs. n. 36/2023; eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, irragionevolezza*, perché l'Azienda avrebbe contraddittoriamente confermato la natura non sostanziale delle rettifiche apportate alla *lex specialis*, disponendo una proroga del termine per la presentazione delle offerte proprio in ragione della loro significatività, senza svolgere un'adeguata istruttoria e senza motivare la durata della proroga.

12.2. *Violazione dell'articolo 59 e degli artt. 1 e 5 del d.lgs. n. 36/2023; eccesso di potere*

per travisamento dei presupposti, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, perché la nuova procedura non terrebbe conto dell'aggiornamento tecnologico dell'offerta della ricorrente nell'ambito dell'accordo quadro in essere, già autorizzato dall'Azienda e che avrebbe consentito di soddisfare le medesime esigenze tecnologiche poste a fondamento della nuova gara, mentre avrebbero inattendibili i tentativi di comparazione effettuati in giudizio dall'Azienda con le gare indette da altre Amministrazioni;

12.3. *Violazione degli effetti della sentenza del T.A.R. Veneto n. 1786/2026; violazione e falsa applicazione dell'articolo 92, commi 2, lett. b), e 3, del d.lgs. n. 36/2023; eccesso di potere per difetto del presupposto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione*, perché l'azienda con la deliberazione n. 577 del 2026 avrebbe illegittimamente confermato la precedente deliberazione n. 505 del 2026, senza considerare che tale provvedimento è stato annullato da questo Tribunale con la sentenza n. 1786 del 2026 e, quindi, senza riadottare le rettifiche, senza riapprovare e ripubblicare i documenti di gara e senza svolgere una nuova istruttoria e una nuova motivazione.

13. Movi con memoria del 3 ottobre 2026 ha replicato alle difese di controparte e in data 9 ottobre 2026 ha presentato un'istanza di rinvio dell'udienza pubblica per garantire all'Azienda i termini a difesa necessari per replicare al secondo ricorso per motivi aggiunti.

14. All'udienza pubblica del 14 ottobre 2026 il difensore dell'Azienda ha rinunciato ai termini a difesa ed evidenziato che la causa è matura per la decisione, rimettendosi alla decisione del Collegio sulla predetta istanza di rinvio. La causa è quindi passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio osserva che la rinuncia del difensore dell'Azienda ai termini a difesa sul secondo ricorso per motivi aggiunti

determina il venir meno dell'esigenza posta da Movi a fondamento dell'istanza di rinvio dell'udienza pubblica, ragion per cui la causa può essere decisa.

2. Passando al merito, il ricorso principale e il primo ricorso per motivi aggiunti sono infondati, ragion per cui è possibile prescindere dalle eccezioni in rito sollevate dall'Amministrazione resistente.

3. Con il primo e il terzo motivo del ricorso introduttivo avente ad oggetto la deliberazione n. 378 del 15 giugno 2026 - motivi in seguito estesi, con il primo ricorso per motivi aggiunti alla deliberazione n. 505 del 2026 - Movi censura la scelta dell'Azienda di indire una nuova procedura avente ad oggetto dispositivi sostanzialmente coincidenti con quelli ricompresi nel lotto n. 5 della precedente gara, nonostante il relativo accordo quadro sia ancora in corso di esecuzione. La tesi di fondo è che la nuova procedura sottrarrebbe al precedente accordo quadro un fabbisogno già "contrattualizzato", senza che l'Azienda abbia preventivamente verificato la capacità residua dell'accordo quadro in essere e non essendo, quindi, dimostrata l'esigenza di indire una nuova gara.

Le censure non sono fondate.

3.1. Giova rammentare che la determinazione del fabbisogno da soddisfare con una procedura ad evidenza pubblica e la scelta dello strumento attraverso il quale procedere all'approvvigionamento costituiscono espressione dell'ampia discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella programmazione delle forniture (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 8359).

Le esigenze dell'Amministrazione costituiscono, quindi, l'antecedente logico e funzionale della procedura di gara destinata a soddisfarle, che non può condizionare le future scelte dell'Amministrazione (Cons. Stato, Sez. III, 25 novembre 2021, n. 7891).

Ne consegue che la perdurante efficacia di un accordo quadro non cristallizza, per l'intero periodo di durata dello stesso, le valutazioni dell'Amministrazione sul proprio fabbisogno, né preclude una nuova programmazione degli acquisti in funzione del fabbisogno, dell'esperienza maturata nell'esecuzione dei **contratti** in essere, dell'evoluzione tecnologica e delle condizioni del mercato.

Tali affermazioni sono coerenti con la stessa funzione dell'accordo quadro, strumento destinato a predeterminare le condizioni dei successivi **contratti** applicativi in relazione alle esigenze che si manifestino durante il periodo della sua efficacia, senza che all'aggiudicatario sia attribuito un diritto all'integrale esaurimento del valore massimo o delle quantità originariamente stimate della fornitura, fatto salvo il caso in cui sia previsto un minimo garantito per gli ordinativi di fornitura (Cons. Stato, Sez. V, 6 agosto 2021, n. 5785).

3.2. Questi principi trovano specifica conferma nella disciplina dell'accordo quadro relativo al lotto n. 5 della procedura di gara invocata da Movi a supporto delle predette censure.

L'art. 3 dell'accordo quadro qualificava espressamente le previsioni di fabbisogno contenute negli atti di gara come meramente indicative e suscettibili di variazioni in diminuzione, facendo salva esclusivamente la percentuale minima garantita e senza attribuire al fornitore il diritto di pretendere quantitativi ulteriori rispetto a quelli espressamente garantiti. Nel caso della società ricorrente, prima classificata all'esito della predetta procedura di gara, tale garanzia era fissata nel 40% del fabbisogno complessivo del lotto n. 5.

Ebbene, la documentazione prodotta in giudizio dall'Azienda e, in particolare la relazione finale del RUP (doc. n. 16 della produzione documentale dell'Amministrazione resistente) dimostra che la predetta soglia è stata ampiamente superata. Difatti - a fronte di un valore massimo dell'accordo

quadro pari ad € 41.537.454,40 e di una quota minima garantita alla ricorrente pari a € 16.614.981,76 - risultano stipulati **contratti** applicativi per complessivi € 27.500.426,56, corrispondenti a oltre il 66% del valore massimo dell'accordo quadro. Ciò vale ad escludere che la ricorrente possa vantare, sulla base del precedente accordo quadro, un diritto alla conservazione dell'intero fabbisogno originariamente stimato o alla sua soddisfazione sino al raggiungimento del valore massimo dell'accordo.

Per la stessa ragione, non può identificarsi la capacità residua dell'accordo quadro con la mera differenza tra il numero dei pazienti incidenti originariamente stimati e quello dei pazienti effettivamente in cura. La previsione del numero dei pazienti aveva carattere prognostico e non si traduceva, fatta salva la quota minima garantita, nella riserva contrattuale di un corrispondente quantitativo di forniture in favore della ricorrente. Pertanto il minor numero di nuovi pazienti, concretamente registrato durante l'esecuzione del precedente accordo, non dimostra l'esistenza di un corrispondente fabbisogno contrattualmente ancora riservato alla Movi, né l'irragionevolezza della scelta programmatoria che ha determinato l'indizione della nuova gara.

3.3. Né coglie nel segno Movi quando afferma che la nuova procedura gara sarebbe stata indetta in assenza di un'adeguata attività istruttoria.

Difatti nel Progetto della nuova gara (al punto 2) si legge che: *«Nel corso dell'attività di monitoraggio dei **contratti** discendenti dalla precedente iniziativa di acquisto centralizzato, in corso di esecuzione, è emerso che, alla luce dell'andamento epidemiologico registrato nelle recenti annualità, il fabbisogno posto a gara in occasione della prima edizione per l'allora lotto 5 non garantiva la copertura dei pazienti incidenti (nuove diagnosi). Gli accordi-quadro di cui sopra, in corso di esecuzione, garantiscono infatti l'approvvigionamento dei dispositivi necessari per i pazienti già in trattamento alla data odierna. Inoltre, nelle*

more dell'espletamento della precedente edizione di gara regionale e delle prime annualità del relativo contratto sono state immesse nel mercato nuove tecnologie, all'epoca non disponibili. Pertanto, con la presente iniziativa si persegue l'ulteriore obiettivo di permettere l'accesso ai pazienti anche a tali tecnologie sopravvenute, previa prescrizione da parte del relativo Centro».

Dunque la scelta di indire la nuova gara è dipesa dal monitoraggio dell'esecuzione dei **contratti** derivanti dalla precedente procedura, dalla ricognizione dei fabbisogni prescrittivi presso le strutture sanitarie interessate, dall'analisi dei prezzi e dallo svolgimento di consultazioni preliminari di mercato.

3.4. I dati relativi ai **contratti** applicativi (e ai CIG derivati) prodotti in giudizio dall'Azienda non integrano *ex post* la motivazione dell'avversata scelta programmatoria, ma forniscono la prova di fatti che smentiscono la tesi di parte ricorrente secondo cui il precedente accordo quadro sarebbe rimasto praticamente inutilizzato e quindi potrebbe soddisfare le esigenze cliniche dei c.d. pazienti incidenti.

Da tali dati emerge, oltre al livello di utilizzazione del rapporto negoziale con la ricorrente, un rilevante - per non dire esaustivo - utilizzo complessivo degli strumenti contrattuali derivanti dal precedente lotto n. 5.

Difatti nella suddetta relazione del RUP si legge che: *«… è già stato raggiunto (e superato) il valore dell'intero Accordo quadro in considerazione degli affidamenti contrattualizzati con gli altri operatori economici presenti in graduatoria. A tal proposito, si allega il dettaglio dei CIG derivati scaricati dal sito di ANAC»* (doc. n. 16 della produzione documentale dell'Amministrazione resistente).

Non sussiste, quindi, il denunciato travisamento asseritamente derivante dalla mancata considerazione dell'andamento del precedente accordo quadro.

4. In tale contesto s'inserisce il riferimento - introdotto nel nuovo art. 4 del

Progetto di gara, approvato con la deliberazione n. 505 del 28 luglio 2026 - alla *«coincidenza delle tecnologie»* e della *«coorte dei pazienti»* tra il lotto n. 5 della precedente procedura e il lotto n. 1 della nuova procedura di gara.

4.1. La ricorrente interpreta tale riferimento come un riconoscimento della sostanziale identità dell'oggetto delle due procedure, desumendone la prova dell'illegittima duplicazione di un fabbisogno già contrattualizzato. La tesi, però, non persuade.

La coincidenza delle tecnologie utilizzate e del bacino di pazienti potenzialmente interessato non equivale alla coincidenza del fabbisogno contrattualmente affidato. Il suddetto riferimento dev'essere letto unitamente alle ulteriori disposizioni della *lex specialis* e ai chiarimenti forniti dalla Stazione appaltante, dai quali si desume l'esigenza di coordinare i due successivi sistemi di approvvigionamento, aventi ad oggetto tecnologie omogenee e destinati, in parte, alla medesima popolazione di pazienti.

Dunque, grazie ad una lettura complessiva e coerente degli atti di gara e valorizzando la discrezionalità delle scelte dell'Amministrazione nella programmazione degli acquisti, si perviene alla conclusione che, fermi restando l'accordo quadro in essere e i relativi ordinativi di fornitura, la nuova procedura è destinata a soddisfare il fabbisogno oggetto della nuova programmazione e il nuovo accordo quadro può essere utilizzato, per soddisfare il fabbisogno dei pazienti già in trattamento, nei limiti espressamente precisati dalla Stazione appaltante.

4.2. È in questa prospettiva che devono essere letti i chiarimenti forniti dall'Azienda in risposta ai quesiti n. 51 e 62, ove si legge che i **contratti** discendenti dalla nuova procedura potranno essere utilizzati, per il materiale di consumo necessario per pazienti già in trattamento, soltanto *«nel caso di incapienza contrattuale degli accordi quadro discendenti dalla precedente edizione di gara*

regionale».

Dunque la suddetta previsione non determina la contemporanea destinazione di due sistemi contrattuali al medesimo fabbisogno, ma individua il criterio destinato a regolarne la successione e il coordinamento: finché il fabbisogno dei pazienti, già in trattamento, può essere soddisfatto attraverso i rapporti contrattuali in essere, esso continua ad essere gestito nell'ambito di questi ultimi; il ricorso ai **contratti** derivanti dalla nuova gara opera, per tale categoria di pazienti, soltanto quando i rapporti contrattuali in essere risultino esauriti.

Significativo in tal senso è anche il chiarimento fornito in risposta al quesito n. 62. A fronte della richiesta di chiarire se il rinnovo terapeutico determinasse il passaggio del paziente alla nuova procedura, l'Amministrazione ha nuovamente indicato, quale criterio discriminante, non il rinnovo della terapia, ma l'incapienza contrattuale dei precedenti accordi quadro, laddove - giova ribadirlo - la nozione di *«incapienza contrattuale»* va ricondotta alla concreta possibilità di soddisfare il fabbisogno dei pazienti già in trattamento attraverso i rapporti contrattuali derivanti dalla precedente procedura. Il fatto che, secondo la suddetta relazione del RUP, sia stato già raggiunto il valore complessivo dell'accordo quadro non rende - contrariamente a quanto ritiene la ricorrente - priva di significato tale previsione, non implicando l'esaurimento delle prestazioni ancora dovute in esecuzione dei **contratti** applicativi già stipulati. Il ricorso ai nuovi **contratti** per i pazienti già in trattamento resta così subordinato all'impossibilità di soddisfarne il fabbisogno attraverso i rapporti contrattuali preesistenti.

4.3. In definitiva, non vi è contraddizione tra la previsione secondo cui i precedenti accordi continuano a garantire i pazienti già in trattamento e quella che consente, in caso di loro incapienza, di utilizzare i nuovi **contratti**: la

seconda opera soltanto quando il fabbisogno non possa più essere soddisfatto attraverso i precedenti rapporti, assicurando così la continuità dell'approvvigionamento.

Del resto, tale lettura sistematica è conforme al principio del risultato, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, quale criterio interpretativo della disciplina di gara, poiché consente, nel rispetto del dato testuale, di ricostruirne il significato in funzione dell'interesse perseguito dall'Amministrazione: assicurare la continuità dell'approvvigionamento e, al contempo, consentire l'adeguamento della programmazione alle esigenze assistenziali e all'evoluzione del mercato.

5. Né miglior sorte merita il motivo con cui la ricorrente deduce che l'Azienda, prima di indire una nuova procedura, avrebbe dovuto utilizzare gli strumenti previsti dal precedente accordo quadro e, in particolare, la riapertura del confronto competitivo prevista dall'art. 3 dell'accordo quadro, i quantitativi aggiuntivi di cui all'Allegato 10 del Quadro economico dell'appalto e gli strumenti di modifica contrattuale contemplati dall'art. 120 del d.lgs. n. 36 del 2023.

Il motivo muove dal presupposto che tali strumenti costituiscano modalità necessarie e prioritarie per la soddisfazione del fabbisogno successivamente programmato, ma tale presupposto non trova riscontro nella disciplina dell'accordo quadro per le seguenti ragioni.

5.1. Ai sensi dell'art. 3 dell'accordo quadro attualmente in vigore, in caso di ingresso sul mercato di dispositivi diversi, ma simili o assimilabili a quelli già offerti, ovvero di mutamento delle condizioni tecniche o economiche, l'Azienda *«si riserva di avviare»*, fino alla concorrenza massima dei quantitativi aggiuntivi indicati nell'Allegato 10 del Quadro economico dell'appalto, un ulteriore confronto competitivo. Il tenore della clausola è, quindi, inequivoco

nell'attribuire all'Amministrazione una mera facoltà.

5.2. Né l'eventuale residua disponibilità dei quantitativi aggiuntivi previsti dall'Allegato 10 del Quadro economico dell'appalto consente di pervenire ad una diversa conclusione. Tali quantitativi non costituiscono una prosecuzione automatica della capacità ordinaria dell'accordo quadro, ma delimitano l'estensione massima dell'eventuale ulteriore confronto competitivo che l'Amministrazione si era riservata di attivare. Dunque la clausola non comportava un obbligo per l'Azienda, né attribuiva alla ricorrente il diritto a veder soddisfatto il nuovo fabbisogno mediante la riapertura del precedente confronto competitivo.

5.3. Analogamente, gli strumenti previsti dall'art. 120 del d.lgs. n. 36 del 2023 consentono, in presenza dei relativi presupposti, la modifica di un rapporto contrattuale in corso, ma non impongono all'Amministrazione di ricorrervi in luogo di una nuova procedura concorrenziale quando essa ritenga, nell'esercizio della propria discrezionalità programmatoria, di ridefinire per il futuro le modalità di approvvigionamento.

6. Né giova alla ricorrente valorizzare la significativa differenza tra il numero dei pazienti stimato nella precedente procedura e quello posto a base della nuova gara non costituisce, di per sé, indice di irragionevolezza.

Le due stime appartengono infatti a distinti momenti programmatori. Quella della seconda procedura è stata formulata anche sulla base dell'esperienza nel frattempo maturata nell'esecuzione dei precedenti **contratti**, nonché della nuova ricognizione dei fabbisogni prescrittivi, delle consultazioni preliminari di mercato e dell'analisi delle condizioni economiche e tecnologiche del settore.

Proprio il rilevante scostamento tra il fabbisogno originariamente stimato e quello successivamente manifestatosi non imponeva all'Amministrazione di

perpetuare la precedente previsione, ma poteva, al contrario, costituire un elemento da considerare nella nuova programmazione.

7. Parimenti infondato è il quarto motivo del ricorso introduttivo, riproposto con i motivi aggiunti, con cui Movi censura, in via subordinata, la previsione del Capitolato tecnico che ricomprende nella nuova fornitura il materiale di consumo destinato ai microinfusori già installati.

Per le ragioni già esposte, tale previsione non determina una duplicazione degli affidamenti. Le risposte ai quesiti n. 51 e n. 62 circoscrivono espressamente l'utilizzazione dei nuovi **contratti**, per i pazienti già in trattamento, all'ipotesi di incapienza contrattuale degli accordi quadro derivanti dalla precedente edizione.

La clausola non sottrae ai precedenti rapporti prestazioni che essi siano ancora in grado di assicurare, ma consente di evitare che, una volta venuta meno la relativa capacità contrattuale, i pazienti già in trattamento rimangano privi del materiale necessario al funzionamento dei dispositivi installati.

8. In definitiva, le censure fin qui esaminate muovono dall'erronea premessa secondo cui l'indizione della precedente procedura avrebbe determinato, per l'intera durata degli accordi quadro, una sostanziale "cristallizzazione" tanto del fabbisogno quanto degli strumenti mediante i quali esso avrebbe dovuto essere soddisfatto.

Invece il precedente accordo quadro vincolava l'Azienda nei limiti delle garanzie quantitative espressamente riconosciute e disciplinava le condizioni dei **contratti** applicativi destinati ad essere stipulati durante la sua efficacia, ma non sottraeva alla Stazione appaltante il potere di rivalutare nel tempo le proprie esigenze e di programmare i successivi approvvigionamenti sulla base dell'esperienza acquisita, dell'andamento effettivo dei fabbisogni e dell'evoluzione tecnologica e del mercato.

Dunque non è dimostrato che tale potere sia stato esercitato sulla base di presupposti manifestamente erronei o secondo criteri irragionevoli. La nuova procedura è stata preceduta da una nuova ricognizione dei fabbisogni e da consultazioni di mercato; il fabbisogno è stato rideterminato rispetto alla precedente stima; la posizione dei pazienti già in trattamento è stata coordinata con i rapporti contrattuali ancora utilizzabili mediante il criterio dell'incapienza; gli strumenti di estensione del precedente accordo quadro, compresa la riapertura del confronto competitivo entro i quantitativi aggiuntivi dell'Allegato 10, avevano carattere facoltativo e non vincolavano la successiva attività programmatoria.

La diversa ricostruzione prospettata dalla ricorrente finirebbe, in definitiva, per trasformare l'accordo quadro da strumento flessibile qual è, destinato a soddisfare il fabbisogno manifestatosi nel periodo della sua efficacia, in un vincolo sulla futura programmazione dell'Amministrazione, risultato non coerente con la natura dell'istituto.

Il ricorso principale e i primi motivi aggiunti devono, quindi, essere respinti.

9. Passando al secondo ricorso per motivi aggiunti, conviene per ragioni di logica espositiva anticipare l'esame della censura incentrata sulla violazione della sentenza di questo Tribunale n. 1786 del 2026.

Gli effetti costitutivo e conformativo di tale sentenza devono essere ricostruiti, come noto, attraverso la lettura congiunta del testo del dispositivo e della motivazione della sentenza stessa.

In particolare, nel dispositivo della predetta sentenza si legge che il Tribunale ha accolto *«in parte»* il ricorso proposto da altro operatore economico e, per l'effetto, ha annullato i *«provvedimenti impugnati»*, ivi compresa la deliberazione n. 505 del 2026. Tuttavia gli effetti di tale sentenza si colgono leggendo: A) la parte in fatto della motivazione, ove è riportata la domanda formulata dalla

parte ricorrente, la quale *«conclude chiedendo l'annullamento della deliberazione n. 505 del 2026 e degli atti di gara, nella parte in cui non dispongono la ripubblicazione e la riapertura dei termini»*; B) la parte in diritto della motivazione, ove il Tribunale afferma che la predetta delibera *«è illegittima e, per l'effetto, dev'essere annullata poiché, essendo state apportate modifiche "significative" alla lex specialis, Azienda Zero avrebbe dovuto prorogare i termini per la presentazione delle offerte»*, e che *«Azienda Zero con la massima tempestività dovrà disporre - a mente del combinato disposto dell'art. 92 commi 2 lett. b) e 3 del d.lgs. n. 36/2023 - una proroga quantomeno di quindici giorni del termine per la presentazione delle offerte, tenuto conto della sospensione degli atti impugnati già disposta con decreto cautelare n. 467 del 1° agosto 2026 e dell'esigenza di assicurare la sollecita prosecuzione delle operazioni di gara»*.

Dunque questo Tribunale: A) qualificando le modifiche apportate con la deliberazione n. 505 del 2026 come *"significative"*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 92, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023, ha escluso il carattere sostanziale delle stesse e la conseguente necessità di ripubblicare la *lex specialis*; B) ha precisato che la procedura conservava la propria continuità, dovendosi soltanto assicurare agli operatori un tempo ulteriore adeguato per formulare o rimodulare l'offerta.

Ne consegue che: A) l'effetto costitutivo della predetta sentenza riguarda gli atti impugnati nella sola parte in cui alle modifiche significative non era conseguita la necessaria proroga del termine per presentare le offerte; B) l'effetto conformativo della predetta sentenza consiste nella concessione, con la massima tempestività, di almeno quindici giorni ulteriori. Non è stata invece accertata l'illegittimità delle rettifiche.

Dunque, come già affermato da questo Tribunale all'esito di un separato giudizio (cfr. la sentenza n. 1995 del 2026), la deliberazione n. 577 del 2026 non costituisce la conferma di un atto integralmente caducato. Difatti,

mantenendo ferme le rettifiche già pubblicate e concedendo contestualmente una proroga di trenta giorni, l'Azienda ha adeguato la sequenza procedimentale al comando contenuto nella sentenza n. 1786 del 2026. Non occorrevano, quindi, né una nuova istruttoria sul contenuto delle modifiche, né la riapprovazione delle stesse è la ripubblicazione di un testo coordinato della *lex specialis* (adempimenti che la precedente pronuncia non aveva imposto).

In definitiva, il motivo in esame è infondato perché la ricorrente mira ad attribuire alla predetta sentenza effetti più ampi di quelli desumibile dalla lettura congiunta della motivazione e del dispositivo.

10. La ricorrente deduce poi che l'Azienda - nel confermare le rettifiche introdotte con la deliberazione n. 505 del 2026 - avrebbe dovuto rinnovare l'istruttoria sul rapporto tra il lotto n. 1 della nuova procedura e il lotto n. 5 del precedente accordo quadro, ossia valutare la capacità residua, i quantitativi aggiuntivi previsti dall'Allegato 10 del Quadro economico dell'appalto, la possibilità di riaprire il confronto competitivo, gli strumenti previsti dall'art. 120 del d.lgs. n. 36 del 2023 e l'aggiornamento tecnologico, già autorizzato, dei prodotti forniti dalla ricorrente medesima.

Il motivo è infondato, perché Movi erroneamente ritiene che la deliberazione n. 577 del 2026 sia frutto di un rinnovato esercizio del potere programmatorio dell'Amministrazione. Come innanzi evidenziato, tale deliberazione è stata correttamente adottata, in esecuzione della predetta sentenza n. 1786 del 2026, mantenendo ferme le rettifiche già apportate alla *lex specialis* e accordando agli operatori economici un termine ulteriore di trenta giorni per la formulazione delle offerte, perché all'Amministrazione non era stato imposto di rivalutare la scelta di indire la procedura.

Neppure conduce a diversa conclusione, per le ragioni innanzi evidenziate, il

riferimento, contenuto negli atti rettificati, alla *«coincidenza delle tecnologie»* e *«della coorte pazienti»* tra il lotto n. 5 della precedente edizione e il lotto n. 1 della nuova procedura

Né rende illegittima la deliberazione n. 577 del 2026 la mancata ulteriore precisazione della nozione di *«incapienza contrattuale»* poiché - come già chiarito - essa individua la situazione nella quale il fabbisogno dei pazienti già in trattamento non possa più essere soddisfatto attraverso i precedenti rapporti contrattuali. La verifica di tale condizione attiene alla concreta utilizzazione dei **contratti** derivanti dalla nuova procedura.

11. Parimenti, la mancata menzione del presente contenzioso e dell'istanza di autotutela presentata dalla società ricorrente nella deliberazione n. 577 del 2026 non consente di configurare il dedotto difetto di istruttoria.

In assenza di una misura cautelare, la pendenza del presente giudizio non impediva la prosecuzione della procedura, né l'istanza di autotutela determinava un obbligo di riesame della scelta programmatoria già assunta. Inoltre i principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 36 del 2023, non attribuiscono all'aggiudicatario di un accordo quadro un affidamento giuridicamente tutelato in ordine alle future scelte programmatorie dell'Amministrazione.

12. Infine, non risulta illegittima la fissazione al 15 ottobre 2026 del nuovo termine per la presentazione delle offerte.

La sentenza n. 1786 del 2026 aveva prescritto la concessione di un termine ulteriore non inferiore a quindici giorni e l'Amministrazione ne ha accordati trenta. La circostanza che la scadenza cada il giorno successivo all'udienza fissata nel presente giudizio non determina alcuna incompatibilità con il principio di buona fede né con il principio del risultato, non derivando dalla mera pendenza del giudizio alcun effetto sospensivo della procedura. Né

l'istanza congiunta delle parti volta a ottenere una sollecita definizione del giudizio cautelare e di merito era idonea a determinare un vincolo sull'esercizio del potere amministrativo o ad imporre il differimento del termine per la presentazione delle offerte.

13. Parimenti infondato è il terzo motivo aggiunto.

La circostanza, valorizzata da Movi, che nel marzo 2026 l'Azienda abbia autorizzato, nell'ambito del precedente accordo quadro, l'aggiornamento tecnologico del microinfusore offerto dalla stessa Movi e l'utilizzo di ulteriori sensori compatibili non è idonea a dimostrare l'irragionevolezza della scelta di indire una nuova procedura. Difatti tale autorizzazione consente l'esecuzione del contratto mediante prodotti tecnologicamente aggiornati, ma non determina alcun vincolo per la successiva attività programmatoria dell'Amministrazione.

Quanto alla dedotta capacità residua del precedente accordo quadro, ai quantitativi aggiuntivi previsti dall'Allegato 10 del Quadro economico dell'appalto e alla possibilità di riaprire il confronto competitivo, è sufficiente richiamare quanto già esposto in precedenza circa il carattere facoltativo del ricorso a tali strumenti.

In definitiva l'assenso prestato all'aggiornamento tecnologico dei prodotti della ricorrente non precludeva all'Azienda la possibilità di procedere, sulla base della nuova ricognizione dei fabbisogni e delle condizioni tecnologiche e di mercato, all'indizione di una nuova gara.

14. Per le ragioni suesposte, il ricorso principale ed entrambi i ricorsi per motivi aggiunti devono essere respinti.

15. Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente giudizio in ragione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui ricorsi per motivi aggiunti in epigrafe indicati, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Paolo Nasini, Consigliere

Andrea De Col, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Andrea De Col	**Carlo Polidori**

IL SEGRETARIO