

Campionatura e principio del risultato: il TAR Puglia valorizza la sostanza sull'eccesso di formalismo nelle gare pubbliche

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 20-11-2025

La campionatura non è un elemento costitutivo, ma semplicemente dimostrativo dell'offerta tecnica documentale, essendo destinata a comprovare, con la produzione di capi o prodotti dimostrativi detti, appunto, campioni, la capacità tecnica dei concorrenti e la loro effettiva idoneità a soddisfare le esigenze, spesso complesse, delle stazioni appaltanti.

Il principio del risultato [impone] l'interpretazione della legge di gara secondo buona fede (artt. 1337 e 1338 c.c.) per tutte le parti coinvolte nella procedura [...]; da ciò consegue che il bando e il disciplinare di gara, in tutte le ipotesi in cui insorgano criticità che non si traducono in vizi che abbiano inciso in maniera sostanziale e lesiva sulla posizione soggettiva delle parti, vadano interpretati [...] al fine del perseguimento del fine ultimo della procedura [...], che consiste nella tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della par condicio.

In applicazione dei principi di buona fede, collaborazione e risultato (art. 1, comma 2-bis, L. 241/1990; art. 1, D.Lgs. 36/2023), la marginale violazione di una prescrizione formale di gara non comporta l'esclusione dell'operatore economico, ove non abbia inciso in concreto sull'interesse sostanziale della stazione appaltante né sulla par condicio dei concorrenti.

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 1191 del 23 ottobre 2025**, il **TAR Puglia – Sezione III** – ha accolto il ricorso della società Dambo s.r.l. contro l'esclusione da una gara regionale per la fornitura di guanti sanitari, disposta da InnovaPuglia S.p.A. per un ritardo di poco più di un'ora nella consegna della campionatura. Il giudice amministrativo ha ritenuto che la lieve irregolarità non avesse inciso sull'interesse pubblico né sulla *par condicio*, valorizzando i principi di buona fede, collaborazione e risultato, di cui all'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241/1990 e all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023. La decisione rappresenta un significativo passo nella direzione di un diritto amministrativo sostanzialistico, orientato all'effettività e alla ragionevolezza procedimentale.

La sentenza n. 1191/2025 del TAR Puglia si inserisce nel più ampio processo di **evoluzione del diritto amministrativo verso una concezione sostanziale e teleologica delle regole procedurali, in linea con i principi introdotti dal nuovo Codice dei contratti pubblici**. Il caso trae origine dall'esclusione della società Dambo s.r.l. da una procedura di gara per la

fornitura di guanti chirurgici e non chirurgici destinati alle aziende sanitarie della Regione Puglia. L'esclusione era stata disposta da InnovaPuglia S.p.A. per la consegna tardiva – di circa un'ora e mezza – della campionatura, che il disciplinare di gara richiedeva a pena di esclusione entro il termine di presentazione delle offerte.

La società ricorrente aveva dedotto la violazione dei principi di proporzionalità, buona fede e correttezza, oltre che del principio del risultato, sostenendo che la campionatura, pur arrivata con ritardo, era giunta comunque in tempo utile per la valutazione della Commissione, il cui lavoro iniziò solo il giorno successivo. Il TAR ha accolto la tesi, riconoscendo che **la campionatura, in quanto elemento meramente dimostrativo e non costitutivo dell'offerta, non poteva giustificare un'esclusione automatica in assenza di un concreto pregiudizio per la stazione appaltante.**

Il Collegio, richiamando una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentt. n. 1699/2022, n. 2243/2021, n. 2076/2017), ha ribadito che **la funzione della campionatura è quella di comprovare la capacità tecnica del concorrente, e non di integrare l'offerta economico-tecnica.** Pertanto, **la sua consegna leggermente tardiva non può comportare l'esclusione, se la Commissione è comunque posta in condizione di procedere regolarmente alla valutazione.**

Particolarmente significativa è la valorizzazione, da parte del TAR, del **principio del risultato**, introdotto dal nuovo codice dei contratti pubblici (art. 1, d.lgs. n. 36/2023), che impone alla pubblica amministrazione di perseguire l'interesse pubblico attraverso l'effettivo conseguimento degli obiettivi di gara, **evitando formalismi che ne ostacolano il raggiungimento.** Tale principio, unitamente a quello di buona fede e di collaborazione, già previsto dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241/1990, è stato interpretato come **parametro di razionalità dell'azione amministrativa e limite all'applicazione rigida delle clausole escludenti.**

Nel caso di specie, il giudice ha affermato che l'amministrazione avrebbe dovuto considerare la finalità sostanziale della clausola sulla campionatura, ovvero consentire la verifica di conformità dei prodotti, e non fermarsi a una valutazione meramente formale del rispetto dell'orario di consegna. **La campionatura, infatti, era disponibile prima dell'inizio dei lavori della Commissione, e dunque il principio di *par condicio* non risultava compromesso.** L'esclusione si sarebbe tradotta in un'applicazione irragionevole del disciplinare, in contrasto con i principi di proporzionalità e di economicità dell'azione amministrativa.

La sentenza si colloca così nella **scia di un orientamento giurisprudenziale che promuove la lettura evolutiva delle regole di gara in chiave sostanziale, mirando a bilanciare il necessario rigore formale con il rispetto dell'interesse effettivo alla scelta del miglior offerente.** Come affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3411/2025, richiamata dal TAR, **"il bando e il disciplinare di gara, in tutte le ipotesi in cui insorgano criticità non sostanziali, devono essere interpretati secondo buona fede e al fine del perseguimento dell'interesse pubblico all'aggiudicazione nel rispetto della *par condicio*".**

Dal punto di vista sistematico, la decisione pugliese conferma la **centralità del principio del risultato come criterio guida dell'azione amministrativa**. L'esclusione per un ritardo minimo e privo di effetti pregiudizievoli viene considerata una forma di **eccesso di formalismo incompatibile con la logica collaborativa che permea il nuovo diritto dei contratti pubblici**. Il TAR evidenzia, inoltre, che **l'amministrazione aveva già ammesso la società al prosieguo della gara in via cautelare, riconoscendo implicitamente la natura marginale dell'irregolarità**.

Le spese del giudizio sono state compensate in ragione della peculiarità del caso e del comportamento collaborativo dell'amministrazione, che aveva consentito la riammissione in gara. Tale scelta processuale appare coerente con la *ratio* della decisione, improntata alla **valorizzazione della lealtà procedimentale e del buon andamento amministrativo**.

In conclusione, la pronuncia rappresenta un contributo rilevante alla costruzione di un diritto amministrativo orientato alla sostanza e non al formalismo, in cui l'applicazione delle regole procedurali deve sempre misurarsi con il loro scopo e con la concreta incidenza sull'interesse pubblico. La decisione del TAR Puglia, oltre a tutelare il principio di proporzionalità, offre una lettura applicativa dei nuovi paradigmi introdotti dal d.lgs. n. 36/2023, segnando un ulteriore passo verso una cultura amministrativa fondata sulla fiducia, sulla collaborazione e sul conseguimento effettivo dei risultati.

Pubblicato il 23/10/2025

N. 01191/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01493/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1493 del 2024, proposto da Dambo s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B2AE49BD1A, rappresentata e difesa dal prof. avv. Ignazio Lagrotta e avvocati Emilia

Straziuso e Paolo Clemente, con domicili digitali come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, non costituita in giudizio;

Innovapuglia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Raffaele Daloiso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- dell'atto di esclusione della divisione SARPuglia di InnovaPuglia s.p.a., datato 6 novembre 2024, dalla "Gara telematica a procedura aperta per la conclusione di una convenzione ex art. 26 della l. 23 dicembre 1999, n. 488 avente ad oggetto l'affidamento della fornitura di guanti chirurgici e non chirurgici per le aziende sanitarie della regione Puglia", lotto n. 16, per aver presentato la prevista campionatura, oltre il termine di presentazione dell'offerta, previsto per il giorno 28 ottobre 2024, alle ore 9.30, in violazione dell'art. 3.4. Disciplinare di gara e dell'art. 2.2. dell'Allegato 4 Capitolato tecnico; nonché della nota del 18 novembre 2024 della Divisione SARPuglia di InnovaPuglia s.p.a. di riscontro negativo dell'istanza di annullamento in autotutela del 7 novembre 2024 e di conferma dell'esclusione dalla gara della società odierna ricorrente;

- del verbale della prima seduta virtuale di gara, celebratasi tramite la Piattaforma EmPuglia del 29 ottobre 2024, dedicata all'apertura della documentazione amministrativa degli operatori, che hanno presentato offerta nella parte in cui è stata disposta l'esclusione della ricorrente;

- ove occorrer possa e nei limiti dell'interesse, del bando e del disciplinare di gara della procedura *de qua*; nello specifico, ove ritenuto lesivo, anche per l'accertamento della nullità/invalidazione dell'art. 3.4. rubricato "Campionatura" e dell'art. 15.1, punti 5 e 4, del disciplinare di gara, dell'art. 2.2. dell'Allegato 4 Capitolato tecnico, nella parte in cui prevedono che la campionatura debba essere presentata, a pena di esclusione, entro il giorno 28 ottobre 2024 alle ore 9.30; - nei limiti dell'interesse dell'Allegato 4.2. "Criteri di valutazione dell'offerta", ove lesivo;

- ove occorra, dei verbali successivi all'esclusione della ricorrente e dell'eventuale intervenuta aggiudicazione dell'appalto *de quo*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Innovapuglia s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2025 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso depositato come previsto in rito, la società istante impugnava l'atto di esclusione dalla procedura di gara, per la fornitura di guanti chirurgici e non chirurgici per le aziende sanitarie pugliesi, motivato in ragione della presentazione in ritardo della campionatura, pervenuta poco tempo oltre il termine di scadenza della presentazione dell'offerta, previsto per il giorno 28 ottobre 2024, alle ore 9.30.

In fatto, accadeva che, dopo aver formulato e presentato l'offerta nei termini stabiliti (fatto pacifico e incontestato), pur avendo affidato in data 25 ottobre 2024 il plico della campionatura ad un corriere professionale per la consegna alla stazione appaltante, la società ricorrente ha appreso che lo stesso è stato però consegnato in data sì del 28 ottobre 2024, ma alle ore 10.52; dunque, con circa un'ora e mezza di ritardo, rispetto all'orario fissato. Dal ché ne è scaturito il gravato atto di esclusione.

In diritto, la ricorrente censurava: l) la violazione dell'art 6 CEDU, dell'art. 41 Carta europea dei diritti dell'uomo, dell'art. 97 Cost., la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 legge n. 241/1990, n. 241 e 101 d.lgs. n. 36/2023, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2-bis, legge n. 241/1990, dei principi di buona fede e correttezza, ex artt. 1375 e 1175 c.c., del principio del risultato, ex art 1 d.lgs. n. 36 del 2023; la nullità dell'art. 3.4. del disciplinare di gara e dell'art. 2.2. dell'allegato 4 capitolato tecnico, nonché l'eccesso di potere per manifesta illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione e istruttoria, violazione del giusto procedimento delle procedure ad evidenza pubblica, irragionevolezza manifesta, perplessità.

2.- Si costituiva la stazione appaltante, resistendo; venivano depositati i documenti del procedimento.

3.- Alla fissata camera di consiglio, per la delibazione della domanda cautelare, la ricorrente veniva ammessa con riserva al prosieguo della gara, stante il *fumus* di fondatezza e in particolare in ragione del *periculum* derivante dalla comminata espulsione dalla procedura di evidenza pubblica.

4.- Depositati ulteriori documenti, memorie e repliche, alla successiva udienza pubblica, dopo breve discussione, la causa veniva introitata per la decisione.

5.- Il ricorso è fondato, per quanto segue.

Punto focale della controversia è la considerazione della natura del termine per la

presentazione della campionatura, nonché l'appezzamento in concreto del leggero ritardo con cui è giunta all'attenzione della Commissione giudicatrice.

Orbene, fatto sta che, seppur giunta con circa un'ora e mezzo di ritardo, pur sempre in data 28 ottobre 2024, vero è che la campionatura è comunque sia pervenuta a disposizione della Commissione, ai fini dell'appezzamento della stessa, in tempo utile, essendo i lavori, come emerge dal verbale del 29 e 30 ottobre 2024, aperti appunto l'indomani.

Ragion per cui, in concreto, non v'è stata lesione di sorta dell'interesse della stazione appaltante a disporre della campionatura per tempo utile ad effettuare i propri lavori e valutazioni.

Invero, a mente dell'art. 3.4. "Campionatura" del disciplinare di gara, è previsto che: *"Per tutti i lotti oggetto dell'appalto, gli operatori economici dovranno presentare, entro il termine di presentazione delle offerte, a pena di non ammissione alla gara in parola, una campionatura, ai fini della verifica di conformità e, [...] dell'attribuzione dei punteggi tecnici. [...] La campionatura dovrà pervenire, entro il termine di presentazione delle offerte, secondo le modalità espressamente indicate nella citata sezione 2.2 dell'allegato 4 "Capitolato Tecnico". [...]".* Altrettanto, l'art. 2.2. dell'allegato 4 (Capitolato tecnico) prevede che: *"Per tutti i lotti oggetto dell'appalto, i concorrenti dovranno presentare, entro il termine di presentazione delle offerte, a pena di non ammissione alla gara in parola, una campionatura, ai fini della verifica di conformità e, tranne che per il lotto n. 18, dell'attribuzione dei punteggi tecnici".*

Orbene, poiché *"La campionatura non è un elemento costitutivo, ma semplicemente dimostrativo dell'offerta tecnica documentale, essendo destinata a comprovare, con la produzione di capi o prodotti dimostrativi detti, appunto, campioni, la capacità tecnica dei concorrenti e la loro effettiva idoneità a soddisfare le esigenze, spesso complesse, delle stazioni appaltanti"* (così Cons. St., sez. III, 9 marzo 2022, n. 1699, che richiama id. 15 marzo 2021, n. 2243, e 5 maggio 2017, n. 2076), una volta avuta contezza che l'offerta è pervenuta entro il termine di scadenza, mentre la campionatura è giunta solo con leggero ritardo, ma comunque entro il termine di inizio dei lavori della Commissione, quest'ultima ha potuto prendere cognizione (ovverosia era comunque in grado di farlo) di tutti gli elementi e i fattori, atti a poter saggiare la bontà o meno dell'offerta pervenuta e quindi a procedere all'attribuzione dei punteggi.

Una tal avviso è coerente con i richiamati dal ricorrente postulati, che affermano la necessità della adozione di atti e di provvedimenti amministrativi informati ai principi di buona fede e collaborazione (art. 1, comma 2-bis, legge n. 241/1990) e al c.d. principio del risultato (art 1 d.lgs. n. 36 del 2023); ovverosia la marginale violazione di una norma procedurale non ha comunque leso in concreto, né poteva farlo, alcuna prerogativa valutativa della stazione appaltante, per cui la società ricorrente non andava esclusa dalla procedura di gara.

A diversa conclusione si sarebbe invece giunti, ove mai la campionatura non fosse arrivata in tempo per l'apertura dei lavori della Commissione giudicatrice, avendo la società ricorrente in verità scelto – come opinato dalla resistente amministrazione – un metodo di inoltro, che ex se non assicurava la più celere e pronta consegna della campionatura.

Ma la necessità di dar spazio ai principi di *collaborazione* e di *risultato* – una volta acclarato che il plico dell'offerta in senso stretto è sicuramente arrivato entro il termine – consente di dar rilievo alla circostanza della *de facto* pervenuta disponibilità del plico, contenente invece la campionatura *de qua*, comunque sia prima dell'inizio dei lavori della Commissione, la quale indi poteva e doveva procedere alla delibazione di tutta l'offerta e non già disporre l'esclusione della stessa per formalismo.

In tal direzione, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che: *“Il principio del risultato [impone] l'interpretazione della legge di gara secondo buona fede (artt. 1337 e 1338 c.c.) per tutte le parti coinvolte nella procedura [...]; da ciò consegue che il bando e il disciplinare di gara, in tutte le ipotesi in cui insorgano criticità che non si traducono in vizi che abbiano inciso in maniera sostanziale e lesiva sulla posizione soggettiva delle parti, vadano interpretati [...] al fine del perseguimento del fine ultimo della procedura [...], che consiste nella tempestiva aggiudicazione alla migliore offerta nel rispetto della par condicio”* (così Cons. St., sez. V, 18 aprile 2025, n. 3411; inoltre: Cons. St., sez. V, 18 dicembre 2024, n. 10189; Cons. St., sez. VII, 4 novembre 2024, n. 8746).

6.- In conclusione, per le sopra esposte motivazioni, il ricorso va accolto e di conseguenza il gravato atto di esclusione è annullato.

7.- Le spese del giudizio vanno compensate per la peculiarità della controversia, atteso che comunque al vizio di legittimità censurato ha dato concorso la società ricorrente e in considerazione del leale comportamento processuale dell'amministrazione, che ha dato corso alla riammissione in gara nella procedura di evidenza, che peraltro risulta ancora pendente, come confermato dalle parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (sezione terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto di esclusione, per le ragioni in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente

Desirée Zonno, Consigliere

Lorenzo Ieva, Primo Referendario, Estensore

