

I limiti al ricorso cumulativo in materia di contratti pubblici

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 17-5-2026

Il ricorso cumulativo degli atti di gara è possibile solo se le censure proposte sono idonee a comportare l'annullamento di atti procedurali comuni a tutti i lotti e tra loro connessi, perché solo in questo caso la medesima causa petendi e la connessione giustificano la trattazione congiunta di diverse domande di annullamento. L'orientamento maggioritario è nel senso che l'ammissibilità del ricorso cumulativo contro gli atti di una gara divisa in lotti resta subordinata all'articolazione, nel gravame, di censure idonee ad inficiare segmenti procedurali comuni alle differenti e successive fasi di scelta delle imprese affidatarie dei diversi lotti e, quindi, a caducare le pertinenti aggiudicazioni.

Guida alla lettura

Mediante la sentenza che si passa in rassegna, la III sezione del Consiglio di Stato ha dato continuità all'orientamento giurisprudenziale prevalente che ha elaborato i **limiti che incontra l'istituto del ricorso cumulativo in materia di contratti pubblici**.

Occorre prendere le mosse dalla disposizione codicistica in cui riposa la disciplina dell'istituto in commento, ossia, l'**art. 120, comma 13, c.p.a.** che testualmente recita *“nel caso di presentazione di offerte per più lotti l'impugnazione si propone con ricorso cumulativo solo se sono dedotti identici motivi di ricorso avverso lo stesso atto”*; il comma 13, **introdotto dall'art. 209, comma 1 lett. “a”, D. Lgs. n. 31 marzo 2023, n. 36**, rubricato *“Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, non è altro che **la riedizione del precedente comma 11-bis introdotto dall'art. 204, comma 1 lett. “i”, D. Lgs. n. 50/2016**, abrogato ai sensi dell'art. 206, comma II, D. Lgs. n. 36/2023.

Tanto premesso, l'elaborazione giurisprudenziale maggioritaria in cui si inserisce la sentenza in commento trae origine dalla constatazione che **nel processo amministrativo il ricorso cumulativo è un rimedio del tutto eccezionale**, atteso che il ricorrente può valersi di tale istituto laddove sussista una **connessione oggettiva tra gli atti impugnati**, in quanto riferibili ad un'**unica sequenza procedimentale** o **sussumibili entro la medesima azione amministrativa**.

All'uopo, il Collegio ha ancora una volta chiarito che *“qualora vengano censurate le operazioni compiute ed i giudizi espressi dalla commissione nell'esame di offerte differenziate in base ai lotti, è necessario proporre un ricorso autonomo per ogni lotto. In tal caso, infatti, non viene in considerazione un segmento procedurale comune perché la condotta contestata appartiene alla fase di valutazione delle offerte presentate per ciascun lotto, anche se i motivi si incentrano su vizi identici e/o persino nel caso di provvedimento unico, il quale è tale solo cartolarmente*

ma ha in realtà un contenuto plurimo^[1]".

Non solo, come hanno avuto modo di precisare i Giudici di Palazzo Spada, l'identità dei vizi non è condizione *ex sé* sufficiente affinché possa farsi luogo al rimedio *de quo* poiché si deve avere riguardo anche agli effetti che questi potrebbero spiegare; invero, quand'anche i vizi sono identici potrebbero produrre conseguenze diverse nel contesto delle operazioni di valutazione svolte dalla commissione di gara rispetto a ciascun lotto.

Tale assunto assume rilevanza anche da un diverso angolo visuale, ossia, nell'ambito della sussistenza in capo al ricorrente dell'**interesse a ricorrere**, da intendersi quale utilità certa e non meramente ipotetica, avverso ciascun lotto perché, come è noto, laddove non sia superata la cd. *prova di resistenza* si andrà incontro ad una declaratoria di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse; resta salvo che è superflua la verifica dell'interesse a ricorrere nel caso di impugnazione di provvedimenti che comportino l'estinzione di diritti, posto che l'annullamento di un simile provvedimento determina pur sempre un'utilità per il ricorrente, rappresentata dal ripristino del suo diritto originario (esemplificativamente si pensi all'impugnazione di un provvedimento di esclusione dalla procedura di gara).

D'altronde, aderendo alla posizione assunta dal Collegio, ammettere la possibilità di proporre un ricorso cumulativo avverso operazioni di valutazione della commissione di gara riguardanti più lotti condurrebbe alla **paradossale frustrazione delle finalità di celerità processuale** che nel rito appalti il legislatore ha inteso assicurare mediante la nuova formulazione dell'art. 120 c.p.a.

A chiusura della propria pronuncia, il Consiglio di Stato, censura anche il mancato rispetto dei limiti dimensionali sanciti dal d.P.C.S. 22 dicembre 2016, n. 167, per violazione dei criteri di sinteticità stabiliti dal medesimo decreto e a cui rimanda l'art. 13-*ter* delle norme di attuazione del c.p.a.

Pubblicato il 17/03/2026

N. 02236 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 09860/2025 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9860 del 2025, proposto dalla Zuccato Hc S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alle procedure CIG 90425189E8, 9042550452, 9042563F09, 9042940628, rappresentata e difesa dagli avvocati Renzo Cuonzo, Stefano Gattamelata, Renzo Fausto Scappini e Sarah Garabello, con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore n. 22,

contro

la Regione Liguria, in persona del Presidente della giunta Regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marina Crovetto e Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

della Service Med S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Elisabetta Parisi e Stefano Soncini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del TAR Liguria, Sezione I, n. 1338/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Liguria e di Service Med S.r.l.; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2026, il
Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza del TAR Liguria n. 1338 del 2025 si inserisce in una complessa vicenda giudiziaria che ha visto la contrapposizione tra la società Zuccato HC S.r.l. e la Regione Liguria, in merito a una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento in noleggio di sistemi antidecubito (materassi e relativi compressori) destinati a soddisfare le esigenze delle Aziende Sanitarie Locali, degli Enti Ospedalieri e degli I.R.C.C.S. della Regione Liguria, oltre che della AUSL della Valle d'Aosta. Il contratto d'appalto ha una durata stabilita in trentasei mesi, con la previsione di un'opzione di proroga per ulteriori dodici mesi.

La procedura in questione rappresenta la riedizione di una gara precedentemente annullata dallo stesso Tribunale con la sentenza n. 747/2024, decisione poi confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4774/2025. A seguito di tali pronunce, l'Amministrazione aveva provveduto alla nomina di una nuova Commissione giudicatrice con provvedimento del 9 dicembre 2024, al fine di rivalutare le offerte tecniche alla luce dei rilievi giudiziari emersi.

2. Zuccato HC S.r.l., classificatasi seconda all'esito di questo nuovo esame, ha impugnato il decreto n. 2964 del 18 aprile 2025, con il quale sono stati aggiudicati i lotti numero 2, 3 e 9 alla controinteressata Service Med S.r.l. (e il lotto n. 4 alla stessa Zuccato), contestando, unitamente a tale atto, i verbali delle sedute della commissione del 14 marzo 2025, 24 marzo 2025 e 31 marzo 2025.

3. In via preliminare, il TAR ha affrontato la questione dell'ammissibilità del ricorso cumulativo, rilevando come la ricorrente avesse impugnato con un unico atto le decisioni relative a più lotti, nonostante le censure riguardassero valutazioni tecniche differenziate per ciascuno di essi. I giudici hanno statuito che, ai sensi dell'art. 120 comma 13, c.p.a., l'impugnazione cumulativa è ammessa solo in presenza di motivi identici avverso segmenti procedurali comuni, circostanza non ravvisata nel caso di specie dove le doglianze avevano ad oggetto giudizi specifici sui singoli prodotti offerti. Per tale ragione il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

4. Ciononostante, il Collegio ha comunque esaminato il merito delle censure che riguardavano presunte violazioni comuni a tutti i lotti, ritenendole infondate.

Uno dei punti centrali del ricorso riguardava la limitazione del confronto alle sole offerte di Zuccato e Service Med, escludendo quelle di Ferrero Med S.r.l. e Sanacilia Service S.r.l., che avevano rinunciato a partecipare alla fase di riedizione della valutazione. Al riguardo, i giudici hanno stabilito che l'Amministrazione avesse agito correttamente applicando il meccanismo del regresso procedimentale, in quanto sarebbe stato illogico e irragionevole considerare fittiziamente in gara imprese che avevano formalmente dichiarato il proprio difetto di interesse a causa del tempo trascorso. In tale contesto, è stato precisato che il principio di invarianza non opera quando la variazione della platea dei concorrenti avviene prima dell'aggiudicazione definitiva per ritiro volontario, poiché l'esame delle sole offerte valide risponde al principio di effettività del confronto concorrenziale.

Relativamente alle valutazioni tecniche, la sentenza ha confermato la discrezionalità della Commissione in merito alla struttura organizzativa, osservando che, sebbene sia stato riconosciuto il vantaggio di Zuccato sui tempi di consegna, il punteggio di Service Med è stato giustificato dalla capillarità del servizio e dall'accuratezza del piano formativo.

Per quanto riguarda le procedure di sanificazione, il Tribunale ha ritenuto congrua la preferenza per Service Med, motivata dalla presenza di lavatrici passanti e da una più chiara separazione dei percorsi tra sporco e pulito nelle planimetrie dei locali.

Anche sull'informatizzazione del servizio, i giudici hanno convalidato il giudizio tecnico che preferiva il sistema dell'aggiudicataria per i superiori *standard* di sicurezza, infrastruttura e continuità operativa (*backup* e *cybersecurity*), giudicando irrilevante la mancata visione di una versione demo del *software* da parte della Commissione.

Il Tribunale ha inoltre respinto la doglianza relativa alla mancata presa visione dei campioni dei materassi, specificando che l'art. 5 del capitolato tecnico rendeva tale adempimento meramente eventuale e che la documentazione tecnica e fotografica fornita era sufficiente per il giudizio degli esperti.

Riguardo ai requisiti minimi, i giudici hanno negato che l'Amministrazione avesse imposto alla Commissione di ometterne la verifica, chiarendo che il decreto di aggiudicazione si limitava a ricostruire la cronologia della procedura e delle relative vicende giudiziarie.

Parimenti, è stata confermata, per Zuccato, l'esclusione di punteggio per i criteri ambientali, in quanto l'impresa risultava effettivamente priva della certificazione richiesta dal bando con metodo di valutazione *on/off*.

Sulla questione dello scarico delle pressioni di contatto, basata su dati scientifici acquisiti tramite un verificatore nel precedente giudizio, la sentenza ha statuito che la Commissione avesse operato in modo logico applicando un metodo proporzionale alle prevalenze registrate. Il Collegio ha ribadito che non spetta al giudice sostituire la propria valutazione tecnica a quella dell'Amministrazione, se la seconda non appare inficiata da macroscopiche illogicità.

Infine, è stata respinta la censura sulla violazione della segretezza delle offerte derivante dalla riedizione della valutazione tecnica a buste economiche già aperte; su questo punto, i giudici si sono richiamati a quanto già stabilito dal Consiglio di Stato, secondo cui la conoscenza dei prezzi non altera necessariamente la serenità valutativa della commissione, specialmente quando questa sia stata rinnovata nei suoi componenti.

Il ricorso è stato quindi dichiarato inammissibile con integrale compensazione delle spese tra le parti.

5. Avverso la sentenza del TAR n. 1338/2025, Zuccato ha proposto appello.

6. Quanto alla statuizione sull'inammissibilità del ricorso, l'appellante evidenzia una contraddittorietà rispetto alla sentenza del TAR n. 747/2024. Infatti, come quella sentenza

aveva ritenuto eccezionalmente ammissibile un ricorso per motivi aggiunti riferito a più lotti, così avrebbe dovuto essere ritenuto ammissibile anche il successivo ricorso cumulativo, che era volto a censurare il mancato rispetto di quanto stabilito con la precedente sentenza.

Il TAR avrebbe violato l'art. 120, comma 13, poiché i motivi di ricorso avrebbero avuto la medesima *causa petendi* con riferimento a tutti i lotti, essendo volti all'annullamento dell'intero decreto n. 2964/2025, anche nella parte relativa al lotto n. 4 aggiudicato alla stessa Zuccato.

7. Nel merito, il motivo di appello B.1 censura la sentenza di primo grado per l'errata applicazione del principio di invarianza previsto dall'art. 95, comma 15, del d. lgs. n. 50 del 2016, sostenendo che l'Amministrazione non abbia correttamente attuato il meccanismo del regresso procedimentale. L'appellante evidenzia come la decisione di non considerare le offerte di Ferrero e Sanacilia, sebbene ritirate, sia illegittima poiché la loro esclusione dal confronto avrebbe inciso negativamente sul risultato finale della gara e sull'uniformità delle valutazioni.

Viene inoltre contestato che la nuova Commissione giudicatrice non abbia realmente rinnovato le operazioni, ma abbia dato per scontate valutazioni precedenti già annullate. Secondo la tesi dell'appellante, la partecipazione anche solo fittizia dei concorrenti ritirati era necessaria per garantire l'uniformità delle regole della *lex specialis* ed evitare distorsioni derivanti dal comportamento unilaterale di un concorrente.

In merito alla riproposizione del primo motivo di ricorso all'interno del punto B.1.2, Zuccato denuncia l'inottemperanza a una corposa serie prescrizioni stabilite dal TAR Liguria nella sentenza n. 747/2024 (particolarmente nei punti 8 e 9 di tale sentenza). Il terzo e il quarto motivo di ricorso, anch'essi riproposti nel punto B.1.2, si concentrano sulla violazione dei principi di imparzialità e trasparenza, derivante dalla modifica del numero di concorrenti presi in esame dalla stazione appaltante.

Il terzo motivo sottolinea che l'omessa valutazione degli *item* di tutti i partecipanti originari ha alterato l'attribuzione dei punteggi tecnici finali, violando l'art. 17.2 del disciplinare di gara.

Il quarto motivo denuncia invece che la Commissione, agendo con le offerte economiche ormai note, avrebbe modificato illegittimamente le modalità di calcolo del punteggio economico applicando formule che tengono conto di soli due concorrenti. Questa operazione avrebbe comportato uno stravolgimento dei parametri della *lex specialis*, portando ad esempio Service Med a ottenere nel lotto 9 ben 3.27 punti in più rispetto alla valutazione originaria a parità di offerta economica, avvantaggiandola indebitamente nel punteggio complessivo.

7. Il motivo di appello B.2 e la specifica censura B.2.1 si concentrano sulla riproposizione dell'ottavo motivo di ricorso, denunciando il travisamento, l'irragionevolezza e l'illogicità della sentenza del TAR in relazione alla struttura organizzativa del progetto e all'attribuzione dei punteggi tecnici. L'appellante sostiene che il giudice di primo grado abbia erroneamente ritenuto che la nuova Commissione giudicatrice si sia adeguata alle prescrizioni della sentenza n. 747/2024, mentre in realtà persisterebbero valutazioni inattendibili.

In particolare, viene contestata la giustificazione del TAR riguardo alla scarsa differenziazione di punteggio tra Zuccato e Service Med, attribuita a un presunto maggior pregio dell'attività formativa di quest'ultima che non troverebbe riscontro nei fatti. Zuccato evidenzia come siano state ignorate numerose migliorie della propria offerta, quali tempi di consegna e ritiro dimezzati, un numero di mezzi quasi doppio rispetto alla concorrente e un'organizzazione capillare sul territorio regionale, elementi che avrebbero dovuto determinare un distacco ben più netto in termini di punteggio.

Una delle doglianze riguarda l'informatizzazione del servizio, rispetto a cui l'appellante critica la sentenza per aver avallato un vantaggio di quasi due punti a favore di Service Med su progetti definiti in gran parte equivalenti. Zuccato lamenta che la Commissione abbia introdotto criteri valutativi nuovi e non previsti dalla *lex specialis*, come il *downtime* o gli standard di *cyber security*, giudicandoli solo su base documentale e rifiutando di visionare la versione demo del *software*, operazione che invece il Capitolato Tecnico avrebbe indicato come necessaria per una verifica oggettiva. Secondo l'appellante, l'omessa visione della demo renderebbe le valutazioni discrezionali della Commissione arbitrarie e prive di fondamento tecnico affidabile.

Nella riproposizione dettagliata dell'ottavo motivo, Zuccato ribadisce la superiorità della propria logistica, incentrata sul magazzino di Albissola dove si svolgono tutte le attività del servizio, contrariamente alla struttura di Service Med che costringerebbe i mezzi a spostamenti inefficienti tra diverse sedi per la sanificazione e l'assistenza.

L'appello censura inoltre il fatto che molti *item* tecnici siano stati valutati senza l'esame fisico dei presidi, portando a giudizi errati su numerosi parametri, tra cui la maneggevolezza, la praticità della valvola CPR e la facilità delle manovre di *nursing*. Viene infine segnalata una contraddittorietà nell'attribuzione del punteggio per l'*item* 16, sostenendo che la Commissione abbia attribuito a Service Med caratteristiche tecnologiche, come i comandi *touch*, che il dispositivo offerto per quel lotto specifico non possedeva, ignorando al contempo la superiorità tecnica del *display* e dei comandi proposti da Zuccato

7. I motivi di appello B.3, B.3.1 e B.3.2 si concentrano sulla contestazione della decisione della Commissione di procedere a una valutazione esclusivamente documentale delle offerte, riproponendo integralmente le doglianze contenute nel secondo motivo del ricorso originario. Attraverso la censura B.3.1, l'appellante critica la sentenza del TAR per aver ritenuto che l'art. 5 del Capitolato Tecnico prevedesse la visione dei presidi solo in via eventuale, sostenendo al contrario che tale adempimento fosse un onere pressoché obbligatorio per garantire la verifica delle funzionalità dichiarate dai concorrenti.

La scelta della nuova Commissione di basarsi solo sui documenti sarebbe abnorme, specialmente perché le precedenti valutazioni della vecchia Commissione, basate sull'esame diretto dei prodotti, erano state annullate dal medesimo TAR, in quanto giudicate inattendibili e inaffidabili.

Viene inoltre contestata l'adeguatezza dell'istruttoria documentale, osservando che la Commissione ha concluso i lavori in sole due sedute (di cui una durata appena trentacinque minuti), un tempo ritenuto insufficiente per esaminare correttamente tutta la documentazione di

gara e le autodichiarazioni dei partecipanti.

Nella doglianza B.3.2, l'appellante ripropone il secondo motivo di ricorso denunciando la violazione dei principi di logica e ragionevolezza nell'attribuzione di punteggi tecnici discrezionali senza aver visionato fisicamente i presidi. Zuccato sostiene che sia impossibile valutare correttamente parametri fondamentali come la maneggevolezza del sistema, il *comfort* del paziente, la facilità di esecuzione delle manovre di *nursing* o l'accessibilità della valvola CPR senza una prova pratica dei dispositivi. Nello specifico, vengono elencati numerosi *item* tecnici per i quali la visione del prodotto sarebbe stata indispensabile: per i lotti 2 e 3 si fa riferimento agli *item* 7, 8, 9, 12, 16 e 18, mentre per il lotto 9 vengono indicati gli *item* 8, 9, 10 e 11. Si sostiene che i giudizi della Commissione non possano essere fondati esclusivamente sulle dichiarazioni dei concorrenti e che l'omissione della verifica diretta, inclusa la mancata visione della versione demo del *software* prevista per l'informatizzazione del servizio, configuri una palese carenza di motivazione e un'irragionevolezza dell'azione amministrativa

7. Il motivo di appello B.5, declinato nelle sottosezioni B.5.1 e B.5.2, riguarda la riproposizione del quinto motivo di ricorso incentrato sulla mancata valutazione dei requisiti minimi essenziali delle offerte da parte della nuova Commissione giudicatrice.

Attraverso la censura B.5.1, l'appellante critica la sentenza del TAR per travisamento dei fatti e motivazione illogica, sostenendo che il giudice di primo grado abbia errato nel ritenere che la nuova Commissione non avesse l'obbligo di verificare tali requisiti. Si evidenzia come la stazione appaltante abbia illegittimamente considerato "*pacifica e incontestata*" l'attestazione dei requisiti minimi, presupponendola sulla base delle attività della vecchia Commissione, che però lo stesso TAR aveva precedentemente giudicato inattendibile e inaffidabile. Secondo l'appellante, sarebbe contraddittorio e lesivo dei principi di buona fede e buona amministrazione che una valutazione tecnica dichiarata inattendibile possa poi essere utilizzata come base per dare per scontata la sussistenza di requisiti essenziali previsti a pena di esclusione.

Nella sezione B.5.2, dedicata alla riproposizione integrale del quinto motivo, viene denunciata la violazione dell'art. 3 del Capitolato Tecnico e del paragrafo 2 del Disciplinare di Gara. Zuccato contesta la carenza assoluta di motivazione in ordine alla scelta dell'Amministrazione di escludere il controllo dei requisiti minimi dai compiti della nuova Commissione giudicatrice. Viene sottolineato che la nuova Commissione ha operato in sole due sedute, un tempo ritenuto insufficiente per revisionare le scelte del precedente organo, e che non è stata fornita alcuna dimostrazione del possesso di alcuni requisiti da parte della controinteressata Service Med. L'appellante ribadisce che il controllo della precedente Commissione non poteva supportare la nuova decisione, specialmente considerando che l'assenza di un esame fisico dei prodotti ha reso impossibile verificare la conformità di molti *item* alle prescrizioni della *lex specialis*, configurando così un'illegittima omissione di controllo su elementi fondamentali per la partecipazione alla gara.

7. Il motivo di appello B.6, declinato nelle sottosezioni B.6.1 e B.6.2, censura la decisione del TAR di confermare la sottrazione di due punti a Zuccato relativi ai criteri ambientali, definendo

tale scelta irragionevole e frutto di un travisamento della *lex specialis*.

Nella censura B.6.1, l'appellante sostiene che il giudice di primo grado abbia errato nel considerare il punteggio come vincolato esclusivamente al possesso della certificazione ambientale, ignorando che la prima Commissione giudicatrice aveva correttamente premiato il possesso dei criteri ambientali descritti nel progetto, nonostante la certificazione formale fosse ancora *in itinere*. Zuccato evidenzia che questo è l'unico criterio che la nuova Commissione ha valutato diversamente rispetto al passato e che tale modifica è avvenuta esclusivamente a danno dell'appellante, rafforzando i timori di una potenziale violazione dell'imparzialità dell'Amministrazione.

Nella riproposizione del sesto motivo di ricorso contenuta nel punto B.6.2, viene denunciata la violazione e l'errata interpretazione dell'art. 5 del Capitolato, il quale prevedeva l'attribuzione di due punti ai criteri ambientali senza imporre il possesso della certificazione come requisito obbligatorio o unico parametro di valutazione. L'appellante ricorda che la stessa sentenza n. 747/2024 del TAR Liguria aveva già giudicato irragionevole la differenza di punteggio tra le contendenti, citando espressamente le misure di riduzione dell'impatto ambientale proposte da Zuccato nel suo progetto tecnico. Nonostante ciò, la nuova Commissione avrebbe eluso il giudicato precedente applicando un criterio di valutazione puramente meccanico di tipo *on/off* sulla certificazione ambientale, anziché valutare i criteri ambientali complessivi come richiesto dal Capitolato. Questo operato avrebbe causato la perdita di due punti per Zuccato nei lotti 2, 3 e 9, contribuendo a mantenere un distacco ingiustificato nel punteggio tecnico dell'organizzazione del servizio rispetto a Service Med

7. I motivi di appello B.7, B.7.1 e B.7.2 si concentrano sulla contestazione dell'operato della nuova Commissione in relazione all'*item 1*, ovvero il "*principio di funzionamento*" dei presidi antidecubito, ritenuto il fulcro della terapia stessa. Attraverso il motivo B.7.1, l'appellante denuncia l'irragionevolezza della sentenza di primo grado che ha avallato l'utilizzo del cosiddetto "*criterio delle prevalenze*", un metodo di valutazione che Zuccato definisce "*inventato*" dalla Commissione a buste economiche già aperte. Si evidenzia come la stessa Amministrazione abbia ammesso esplicitamente che nella *lex specialis* non era stato predefinito un algoritmo combinatorio idoneo a estrapolare la *performance* complessiva del materasso, il che avrebbe portato la Commissione a introdurre un nuovo criterio valutativo in violazione dei principi di segretezza e trasparenza. Tale criterio viene giudicato dall'appellante come privo di basi scientifiche, in quanto confronta dati ricavati dal verificatore in condizioni di pressioni, aree e tempi diversi per ciascun prodotto, rendendo il giudizio finale arbitrario e illogico.

Nella riproposizione del settimo motivo di ricorso tramite il punto B.7.2, Zuccato approfondisce le critiche tecniche e scientifiche, ricordando che l'essenza della terapia antidecubito consiste nel mantenere la pressione di contatto al di sotto della pressione di occlusione capillare (POC), individuata scientificamente in 32 mmHg. L'appellante lamenta che la Commissione abbia applicato un calcolo puramente aritmetico delle prevalenze ignorando il margine di tolleranza del 10% suggerito dal verificatore, il quale avrebbe dovuto invece condurre a un giudizio di equivalenza tra i prodotti all'interno di un determinato *range* di valori. Viene inoltre contestata una presunta forzatura logica: secondo le leggi della fisica, una pressione massima più alta

all'interno delle celle dovrebbe sollevare il corpo e diminuire l'area di contatto, ma la Commissione ha attribuito a Service Med un'area di contatto maggiore nonostante picchi pressori più elevati, senza fornire una spiegazione scientifica a tale fenomeno. Un ulteriore profilo di illegittimità riguarderebbe l'omessa considerazione dei cicli di gonfiaggio delle celle. Zuccato HC spiega che i propri prodotti utilizzano un ciclo 1:4 (una cella sgonfia e tre gonfie che sorreggono il corpo), il quale garantisce scientificamente un'area di contatto sempre superiore rispetto al ciclo 2:4 di Service Med (due celle sgonfie e due gonfie), indipendentemente dalle pressioni medie o di picco. L'appellante conclude sostenendo che la mancanza di un algoritmo predefinito e l'impossibilità di individuare un denominatore comune per trasformare le *performance* in punteggi tecnici avrebbero dovuto portare all'annullamento dell'intera gara, data l'impossibilità di attribuire in modo legittimo e trasparente i 15 punti tecnici previsti per questo *item*.

7. Il motivo di appello B.8.1 censura la sentenza di primo grado per aver erroneamente interpretato la sentenza del Consiglio di Stato n. 4774/2025, sostenendo che tale decisione non possa costituire un giudicato vincolante per la riedizione dell'attività amministrativa a buste economiche già aperte.

L'appellante evidenzia che il punto di equilibrio tra il principio di segretezza e quello di economicità deve essere individuato sulla base del peso concretamente assunto nella specifica fattispecie e che, dopo quattro anni di ritardo, l'esigenza di celerità è ormai una finzione che non può giustificare il sacrificio dell'imparzialità. Viene inoltre contestato il fatto che il TAR abbia richiesto a Zuccato la prova della mala fede della Commissione, mentre la giurisprudenza ritiene sufficiente la sussistenza di un'astratta e potenziale violazione della segretezza per inficiare la gara.

Attraverso la riproposizione del nono motivo, nel punto B.8.2, l'appellante ribadisce la violazione degli articoli 4, 29 e 30 del codice dei contratti pubblici e dei principi di trasparenza, *par condicio* e buona fede. Si sostiene che la conoscenza delle offerte economiche sia idonea a condizionare l'elevata discrezionalità tecnica della Commissione, considerato anche che la stessa *lex specialis* imponeva una cronologia procedimentale rigorosa che escludeva qualsiasi conoscenza del prezzo prima della valutazione tecnica. L'appello sottolinea come il ritiro unilaterale di alcuni concorrenti non possa legittimare lo stravolgimento delle regole di gara, poiché la protezione della segretezza assicura l'omogeneità del giudizio anche in sede di rinnovo delle operazioni.

Infine, con il punto C, Zuccato avanza un'istanza di rimessione della questione all'Adunanza Plenaria ai sensi dell'art. 99 c.p.a. Tale richiesta è motivata dalla presenza di profondi contrasti giurisprudenziali che rendono incerta la questione riguardo alla prevalenza tra il principio di segretezza delle offerte economiche e il principio di economicità dell'azione amministrativa. L'appellante ritiene che la questione sia di particolare rilevanza e che necessiti di un intervento chiarificatore per garantire la tutela dell'imparzialità nelle procedure di evidenza pubblica.

8. Si sono costituite in giudizio Service Med e la Regione Liguria, chiedendo il rigetto dell'appello.

La Service Med ripropone anche due eccezioni di inammissibilità dell'originario ricorso, assorbite dalla pronuncia del TAR.

La prima eccezione, illustrata al punto A, riguarda l'inammissibilità del ricorso di Zuccato per carenza di interesse nel contestare la presunta inottemperanza alla precedente sentenza del TAR, relativa alla mancata valutazione di tutte le offerte originariamente ammesse.

Zuccato aveva sostenuto che la nuova aggiudicazione fosse illegittima poiché la Commissione aveva limitato l'esame ai soli due concorrenti rimasti, ovvero Zuccato stessa e Service Med, omettendo di valutare gli *item* di tutti e quattro i partecipanti iniziali. Service Med ribatte che Zuccato non ha alcun interesse concreto a sostenere questa tesi, poiché l'applicazione della formula economica prevista per la partecipazione di più di due concorrenti avrebbe comportato l'attribuzione di un punteggio economico superiore proprio a Service Med.

Nello specifico, per il lotto 2 il punteggio di Service Med sarebbe salito da 26,72 a 28,24 punti, mentre per il lotto 3 sarebbe passato da 21,16 a 27,43 punti. Una simulazione effettuata dalla stazione appaltante avrebbe confermato che, anche effettuando una comparazione a quattro, Service Med resterebbe aggiudicataria dei lotti 2, 3 e 9 e otterrebbe persino il lotto 4, attualmente assegnato a Zuccato, dimostrando che quest'ultima verrebbe danneggiata e non avvantaggiata dalla rivalutazione richiesta.

La seconda eccezione, presentata al punto B, solleva un ulteriore profilo di inammissibilità per difetto di interesse legato alla presunta anomalia delle offerte di Zuccato per i lotti 2, 3 e 9.

Service Med osserva che, se si seguisse la richiesta di Zuccato di riconsiderare tutte le offerte originariamente ammesse, si verificherebbero le condizioni previste dall'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016 per l'obbligo di verifica dell'anomalia, in quanto i punteggi tecnici ed economici di Zuccato risulterebbero entrambi superiori ai quattro quinti dei punti massimi disponibili.

Service Med sostiene che l'offerta economica di Zuccato sia palesemente incongrua e antieconomica, evidenziando ribassi che superano i 199.000 euro per il lotto 2 e i 399.000 euro per il lotto 3, rispetto alla propria offerta; ciò porterebbe a una completa erosione dell'utile previsto per il servizio. Viene inoltre rilevata la violazione dell'obbligo di indicare i costi della manodopera richiesto dall'art. 95 del medesimo d.lgs. n. 50 del 2016. Di conseguenza, Zuccato non avrebbe interesse a ottenere la rivalutazione delle offerte poiché la successiva e necessaria verifica di sostenibilità economica comporterebbe verosimilmente la sua esclusione dalla gara

9. All'udienza del 5 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Preliminarmente deve essere rigettata l'istanza di rinvio avanzata da Service Med, che chiede la riunione dell'appello con quello proposto avverso la sentenza del TAR Liguria n. 1337/2025, che ha respinto il suo ricorso contro l'aggiudicazione del lotto n. 4 a Zuccato.

Sul punto può infatti condividersi quanto statuito dal TAR, nella citata sentenza n. 1337, e cioè che: «*Service Med e Zuccato agitano questioni solo in parte coincidenti e, oltretutto, ritraggono*

dai vizi lamentati conseguenze diametralmente opposte, ognuna argomentando nel senso della superiorità della propria offerta. Pertanto, la stesura della decisione con un'unica sentenza, lungi dall'agevolare la trattazione, contravverrebbe ai canoni di economia processuale»

11. Venendo ai motivi di appello, le prime doglianze, che riguardano il capo della sentenza appellata che ha dichiarato il ricorso inammissibile, sono infondate.

L'art. 120, comma 13, c.p.a., nel caso di presentazione di offerte per più lotti, permette di proporre impugnazione con ricorso cumulativo solo se sono dedotti identici motivi di ricorso avverso lo stesso atto (si tratta di disposizione identica a quella precedentemente contenuta nel comma 11-*bis*).

Tale norma ha codificato l'elaborazione giurisprudenziale in tema di limiti al ricorso cumulativo, anche per evitare, in caso di gare divise in lotti, ricorsi eccessivamente corposi che, a fronte dell'identità soggettiva delle parti, riguardino lotti diversi e contengano censure differenti.

Il ricorso cumulativo degli atti di gara è possibile solo se le censure proposte sono idonee a comportare l'annullamento di atti procedurali comuni a tutti i lotti e tra loro connessi, perché solo in questo caso la medesima *causa petendi* e la connessione giustificano la trattazione congiunta di diverse domande di annullamento. L'orientamento maggioritario è nel senso che l'ammissibilità del ricorso cumulativo contro gli atti di una gara divisa in lotti resta subordinata all'articolazione, nel gravame, di censure idonee ad inficiare segmenti procedurali comuni alle differenti e successive fasi di scelta delle imprese affidatarie dei diversi lotti e, quindi, a caducare le pertinenti aggiudicazioni.

Come già rilevato dal TAR, la giurisprudenza ha anche precisato che, qualora vengano censurate le operazioni compiute ed i giudizi espressi dalla commissione nell'esame di offerte differenziate in base ai lotti, è necessario proporre un ricorso autonomo per ogni lotto. In tal caso, infatti, non viene in considerazione un segmento procedurale comune, perché la condotta contestata appartiene alla fase di valutazione delle offerte presentate per ciascun lotto, anche se i motivi si incentrano su vizi identici e/o persino nel caso di provvedimento unico, il quale è tale solo cartolarmente ma ha in realtà un contenuto plurimo (Cons. St., sez. III, 25 luglio 2024, nn. 6721 e 6723; Cons. St., sez. III, 19 dicembre 2022, n. 11076).

Il Collegio intende confermare il suddetto orientamento. Può infatti rilevarsi che, anche qualora i vizi dedotti siano formalmente identici, essi possono avere effetti e conseguenze diversi se calati nel contesto delle operazioni svolte dalla commissione di gara nelle attività di valutazione riguardanti ciascun lotto. Ciò può avere rilievo anche ai fini dell'accertamento della sussistenza dell'interesse al ricorso per ciascun lotto (ad esempio anche per quanto riguarda la c.d. prova di resistenza).

In generale, ammettere la possibilità di un ricorso cumulativo anche avverso le operazioni di valutazione della commissione di gara riguardanti più lotti rischierebbe di frustrare quella finalità di celerità processuale che, tanto più nel rito appalti, il legislatore ha inteso promuovere

12. Nel caso in esame, tutte le doglianze sono rivolte avverso le valutazioni commissariali delle offerte tecniche ed economiche presentate dalle imprese concorrenti in vari lotti e, pertanto, la pronuncia che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso merita conferma.

Peraltro molte delle censure articolate dall'odierno appellante non sono neppure identiche con riferimento a tutti i lotti in questione, che del resto riguardavano oggetti in parte diversi e hanno visto l'attribuzione di punteggi diversi da parte della Commissione (tanto è vero che il lotto 4, cioè uno di quelli per i quali l'appellante chiede l'annullamento dell'aggiudicazione, è stato aggiudicato all'appellante stesso). Né, in senso contrario all'inammissibilità, può assumere alcun rilievo la pronuncia n. 747/2024 del TAR Liguria.

Infatti, come già messo in evidenza nella sentenza appellata, il fatto che nella sentenza n. 747 cit. siano state ritenute ammissibili censure relative a valutazioni tecniche diverse operate per più lotti è dipeso dalle particolari condizioni nelle quali quel giudizio si è sviluppato e, in particolare, dalla circostanza che Zuccato è stata costretta ad impugnare gli atti rieditati in autotutela dall'Amministrazione mediante lo strumento dei motivi aggiunti, obbligatoriamente previsto dall'art. 120, comma 7, c.p.a..

Ciò senza considerare che, comunque, le valutazioni operate dal TAR nella predetta pronuncia non vincolerebbero in alcun modo la decisione del giudice nell'ambito di un diverso giudizio.

Del resto, che le censure sollevate nel presente giudizio riguardino spesso la conformità dell'agire amministrativo a quanto stabilito nella sentenza del TAR Liguria n. 747/2024 non consente di prescindere dalla regola generale posta dall'art. 120, comma 13, c.p.a., anche perché si tratta comunque di un giudizio ordinario con richiesta di annullamento delle nuove aggiudicazioni e non di un giudizio di ottemperanza relativo all'esecuzione della predetta sentenza.

13. Il rigetto dei motivi che contestano la dichiarazione di inammissibilità del ricorso permette di assorbire quelli relativi al merito della controversia.

L'appello deve, pertanto, essere rigettato, ma la particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese di lite

14. Va, inoltre, evidenziata la violazione del principio di sinteticità nell'appello, che ammonta a 45 pagine per un totale di 88.859 battute (spazi esclusi). Sebbene da tale cifra sia possibile detrarre, ai sensi dell'art. 4 del d.P.C.S. 22 dicembre 2016, n. 167, le pagine da 1 a metà della 4 (epigrafe e sommario), da 6 a 8 (riassunto preliminare) e da 43 a 45 (conclusioni), per complessive 15.000 battute, l'atto supera comunque il limite di 70.000 battute di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), del medesimo decreto, in assenza di qualsivoglia richiesta di autorizzazione.

Pertanto, tenuto conto del valore del contributo unificato per la presente controversia (euro 9.000,00), il Collegio ritiene congruo applicare la sanzione pecuniaria di cui all'art. 13-ter, comma 5, norme di attuazione del c.p.a., nella misura di 15.000,00 euro.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Zuccato HC S.r.l. al pagamento della sanzione pecuniaria di 15.000,00 (quindicimila/00) euro, ai sensi dell'art. 13-ter, comma 5, delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

[\[1\]](#) In senso conforme: *ex multis* Cons. St., sez. III, 25 luglio 2024, nn. 6721 e 6723; Cons. St., sez. III, 19 dicembre 2022, n. 11076.

