Pubblicato il 23/10/2026

N. 07737 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01582/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1582 del 2026, proposto dalla Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B3B73808FE, rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Carmen Possidente, con domicilio fisico eletto presso lo studio Regione Basilicata Ufficio Rappresentanza in Roma, via Nizza 56;

contro

la S.C.R. – Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fabrizio Enrico Vecchione, Riccardo Vecchione, Alessia Quilico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Biogen Italia S.r.l., Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata, dell'Azienda Ospedaliera Regionale Aor "San Carlo" di Potenza, dell'Azienda Sanitaria Locale Asm di Matera, non costituiti in giudizio, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (SezionePrima) n. 00024/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della S.C.R. – Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A.;
Visti l'atto di costituzione in giudizio e il ricorso incidentale proposto dalla ricorrente incidentale Sandoz S.p.A.;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2026 il Cons. Antonio Massimo Marra e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1.Con ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata la società Sandoz S.p.A. ha impugnato la determinazione della Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata n. 240 del 18 luglio 2025, a mezzo della quale detta Amministrazione, all'esito della procedura aperta finalizzata alla conclusione di un accordo quadro con più operatori economici per la fornitura di farmaci biologici e biosimilari destinati alle Aziende del Servizio sanitario regionale, ha deciso di non procedere all'aggiudicazione, tra gli altri, del lotto n. 7 avente ad oggetto il principio attivo "etanercept".

1.1. Esponeva la originaria ricorrente che la procedura era strutturata secondo il modello dell'accordo quadro multioperatore previsto per i farmaci biologici e biosimilari e che, per il lotto in contestazione, la graduatoria collocava Biogen Italia S.r.l. al primo posto, Sandoz S.p.A. al secondo e Pfizer S.r.l. al terzo.

1.2. La decisione di non aggiudicare era stata motivata sull'assunto della maggiore convenienza economica derivante dall'approvvigionamento mediante adesione al VII Appalto Specifico della gara n. 131/2023 gestita da S.C.R. Piemonte S.p.A., concernente il medesimo principio attivo.

2. Con il ricorso di primo grado Sandoz articolava, in sintesi:

-un primo motivo volto a contestare la legittimità dell'adesione della Regione Basilicata al VII Appalto Specifico SCR, deducendo che la Regione non figurava tra le amministrazioni beneficiarie individuate dalla relativa documentazione di gara e che l'estensione soggettiva operata successivamente si poneva in contrasto con la disciplina degli accordi quadro, con i principi di trasparenza e concorrenza e con la giurisprudenza unionale;

-un secondo motivo concernente l'inopponibilità, sotto il profilo civilistico, dell'estensione soggettiva dell'accordo quadro nei confronti dell'operatore economico;

-un terzo motivo con il quale veniva contestato l'esercizio del potere di non aggiudicazione ai sensi dell'art. 108, comma 10, del d.lgs. n. 36 del 2023, sia per mancanza della relativa previsione nella *lex* specialis, sia per difetto dei presupposti sostanziali richiesti dalla norma;

-un quarto ed ultimo motivo riguardante la pretesa incapienza quantitativa dell'accordo quadro SCR rispetto ai fabbisogni lucani.

3. Con la sentenza appellata il TAR accoglieva il ricorso, ritenendo fondati il primo e il terzo motivo.

In particolare, il primo giudice individuava quale principale ragione di illegittimità il fatto che la Regione Basilicata non risultasse previamente individuata, né direttamente né indirettamente, tra le amministrazioni beneficiarie del VII Appalto Specifico SCR, reputando pertanto non consentita la successiva adesione alla relativa convenzione.

Il TAR ravvisava inoltre un ulteriore autonomo profilo di illegittimità nella decisione di non aggiudicare la gara regionale ai sensi dell'art. 108, comma 10, del codice dei contratti pubblici, osservando che tale facoltà non risultava espressamente prevista dalla *lex* specialis e che la valutazione di non convenienza si fondava su parametri esterni al perimetro della procedura.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello la Regione Basilicata, deducendo:

a) il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alle questioni riguardanti l'utilizzo della convenzione SCR;

b) la carenza di interesse di Sandoz, in quanto seconda classificata nella graduatoria del lotto;

c) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto illegittima l'adesione della Regione Basilicata al VII Appalto Specifico SCR, sostenendo che la documentazione di gara consentisse l'estensione della platea dei beneficiari entro i limiti quantitativi stabiliti dall'accordo quadro;

d) l'erroneità della statuizione relativa all'art. 108, comma 10, del d.lgs. n. 36 del 2023, assumendo che la scelta di non procedere all'aggiudicazione costituisse legittima espressione della discrezionalità amministrativa ed attuazione del principio del risultato.

5. Si sono costituite in giudizio Sandoz S.p.A. e S.C.R. Piemonte S.p.A., chiedendo il rigetto dell'appello. La società Sandoz ha altresì riproposto i motivi assorbiti dal primo giudice.

6. Nelle more del giudizio, non essendo stata accolta l'istanza cautelare, l'Amministrazione regionale ha proceduto all'aggiudicazione della procedura secondo il modello originariamente delineato dalla legge di gara.

7. All'udienza pubblica del 15 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione, che non merita accoglimento.

La controversia non concerne infatti il rapporto negoziale derivante dalla convenzione stipulata da S.C.R. Piemonte, né investe profili attinenti alla fase esecutiva dell'accordo quadro.

Oggetto del giudizio è, piuttosto, la legittimità della determinazione con la quale la Regione Basilicata ha interrotto il procedimento di affidamento dalla stessa indetto, rinunciando all'aggiudicazione sulla base della ritenuta possibilità di ricorrere ad un diverso strumento di approvvigionamento.

8.1. La contestazione investe pertanto l'esercizio di un potere amministrativo incidente sullo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica e rientra, conseguentemente, nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo.

9. Parimenti infondato è il motivo con cui l'appellante deduce la carenza di interesse della società ricorrente.

La procedura in esame non era finalizzata all'individuazione di un unico operatore economico, ma alla conclusione di un accordo quadro multioperatore nel settore dei farmaci biologici e biosimilari.

In tale modello, caratterizzato dalla compresenza di più operatori economici idonei a concorrere agli affidamenti attuativi secondo le regole fissate dalla normativa di settore e dalla *lex specialis*, la posizione del secondo classificato non può essere assimilata a quella normalmente assunta nelle procedure destinate all'individuazione di un unico aggiudicatario.

9.1. Sandoz era dunque titolare di un'utilità concreta ed attuale al conseguimento dell'aggiudicazione dell'accordo quadro, dalla quale sarebbe derivata la possibilità di partecipare, per l'intera durata del rapporto, al sistema degli approvvigionamenti conseguenti.

9.3. Correttamente, pertanto, il TAR ha riconosciuto la sussistenza dell'interesse al ricorso.

10. Nel merito, l'appello non è fondato.

11. La questione centrale della controversia concerne la legittimità del presupposto sul quale la Regione Basilicata ha fondato la decisione di non procedere all'aggiudicazione della propria gara.

La determinazione impugnata trae infatti giustificazione dalla ritenuta possibilità di soddisfare il medesimo fabbisogno mediante adesione alla convenzione conclusa all'esito del VII Appalto Specifico SCR.

11.1. Ne consegue che la legittimità della scelta amministrativa presuppone necessariamente che la Regione fosse effettivamente legittimata ad avvalersi di tale strumento di acquisto.

11.2. Proprio tale presupposto non trova adeguato riscontro nella documentazione versata in atti.

Dagli atti della procedura emerge infatti che il VII Appalto Specifico è stato costruito sulla base dei fabbisogni riferibili alle amministrazioni del Piemonte, della Valle d'Aosta e del Molise, uniche amministrazioni prese in considerazione nella documentazione di gara e nella quantificazione dei relativi fabbisogni.

La Regione Basilicata non compare tra tali soggetti e neppure risulta individuabile sulla base di criteri previamente stabiliti che ne consentissero l'identificazione fin dal momento dell'indizione della procedura.

11.3. Le appellanti richiamano talune clausole dell'accordo quadro dalle quali desumono la possibilità di estendere successivamente la platea dei soggetti utilizzatori.

11.4. L'argomento non appare tuttavia decisivo.

Anche a voler attribuire a tali disposizioni la portata prospettata dalle difese appellanti, permane l'assenza, nell'ambito del concreto appalto specifico posto a fondamento della decisione regionale, di qualsiasi indicazione idonea a ricomprendere la Regione Basilicata tra le amministrazioni abilitate ad utilizzare la relativa convenzione.

Occorre infatti distinguere tra la previsione astratta di meccanismi che consentano l'eventuale ampliamento della platea dei beneficiari e la preventiva individuazione dei soggetti concretamente legittimati ad utilizzare il singolo affidamento.

È quest'ultimo profilo ad assumere rilievo decisivo nella presente controversia.

La conclusione raggiunta dal TAR risulta coerente anche con i principi che governano l'istituto dell'accordo quadro.

Tale strumento, pur perseguendo finalità di aggregazione della domanda e di efficientamento degli acquisti pubblici, richiede che gli operatori economici siano posti in condizione di conoscere *ex ante* gli elementi essenziali dell'affidamento.

Tra questi elementi rientra non soltanto il valore potenziale delle forniture e la relativa consistenza quantitativa, ma anche l'individuazione delle amministrazioni che potranno avvalersi del contratto.

La preventiva conoscibilità della platea dei beneficiari risponde infatti ad esigenze di trasparenza, prevedibilità della domanda e corretta formulazione delle offerte.

Tale esigenza assume particolare evidenza nella fattispecie in esame, caratterizzata dall'utilizzo del modello dell'accordo quadro multioperatore previsto per i farmaci biologici e biosimilari, nel quale la coesistenza di più fornitori costituisce elemento funzionale alla tutela della concorrenza, alla continuità delle forniture e alle specifiche esigenze del mercato farmaceutico.

11.5. In tale contesto, gli argomenti sviluppati dalle appellanti in ordine alla residua capienza quantitativa della convenzione, all'assenza di alterazioni dell'equilibrio economico del rapporto contrattuale e al rispetto dei limiti massimi dell'accordo quadro non risultano dirimenti.

La questione controversa non riguarda infatti l'ampiezza dell'estensione soggettiva, ma la sua stessa ammissibilità.

Prima ancora di verificare la disponibilità di margini quantitativi residui, occorreva accertare l'esistenza del titolo legittimante l'utilizzo della convenzione da parte della Regione Basilicata.

Tale presupposto non risulta dimostrato.

11.6. Né assumono rilievo decisivo le sopravvenienze evidenziate dalle appellanti.

La proroga della convenzione e la successiva inclusione di amministrazioni della Basilicata in procedure diverse e posteriori costituiscono circostanze sopravvenute rispetto agli atti impugnati e non sono pertanto idonee a incidere sulla valutazione di legittimità della determinazione contestata.

11.7. Esse confermano semmai che l'inserimento di ulteriori amministrazioni richiede una specifica previsione nell'ambito delle singole procedure e non costituisce effetto automatico derivante dalla mera esistenza dell'accordo quadro.

Una volta esclusa la praticabilità dell'adesione alla convenzione SCR, viene meno il presupposto stesso sul quale la Regione ha fondato la valutazione di maggiore convenienza economica dell'approvvigionamento alternativo.

Il confronto tra differenti modalità di acquisto può infatti essere utilmente svolto soltanto tra strumenti concretamente e legittimamente utilizzabili dall'amministrazione procedente.

12. Le considerazioni che precedono assumono carattere assorbente e consentono di confermare la sentenza appellata.

12.1. Può soltanto aggiungersi che anche il secondo profilo valorizzato dal TAR non appare privo di fondamento.

La sentenza impugnata non ha escluso in via generale la possibilità per l'amministrazione di ricorrere alla facoltà di non procedere all'aggiudicazione.

Essa ha piuttosto evidenziato come, nel caso concreto, l'esercizio di tale facoltà risultasse inscindibilmente collegato alla possibilità di utilizzare un diverso strumento di approvvigionamento.

Una volta venuto meno tale presupposto, risultano inevitabilmente incise anche le valutazioni poste a sostegno della determinazione regionale.

12.2. Neppure il richiamo al principio del risultato conduce a diverse conclusioni.

Tale principio costituisce certamente criterio fondamentale dell'azione amministrativa, ma opera pur sempre all'interno del quadro normativo di riferimento e non consente di prescindere dalla sussistenza dei presupposti richiesti per l'utilizzazione dei singoli strumenti di acquisto previsti dall'ordinamento.

13. L'infondatezza dell'appello principale e la sua conseguente reiezione comportano l'assorbimento dell'appello incidentale e dei motivi riproposti da Sandoz.

14. La sentenza impugnata va quindi confermata, con le precisazioni motivazionali che precedono.

15. Le spese del grado possono essere integralmente compensate in ragione della novità delle questioni trattate e della loro oggettiva complessità.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto conferma la sentenza impugnata, con le precisazioni di cui in parte motiva.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Pescatore, Presidente F/F
Ezio Fedullo, Consigliere
Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore
Raffaello Scarpato, Consigliere
Roberto Prossomariti, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Antonio Massimo Marra **Giovanni Pescatore**

IL SEGRETARIO