



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9377 del 2025, proposto dalla Roche Diagnostics s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A03B325C8F, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Pacciani, Jacopo Emilio Paolo Recla, Alessandro Botto e Lara Bonoldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la PuntoZero s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Valerio Tallini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Beckman Coulter s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Helga Garuzzo e Umberto Michielin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Umbria, non costituita in giudizio;

per la riforma

previa sospensione cautelare:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 757/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale proposto da Beckman Coulter S.r.l.

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale proposto da PuntoZero S.c. a r.l.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. La presente controversia trae origine dalla procedura aperta telematica indetta da PuntoZero s.c. a r.l. con la determinazione dell'amministratore unico del 18 dicembre 2023. La gara, suddivisa in 23 lotti e svolta in forma centralizzata, riguardava la fornitura di *service* di laboratorio per le Aziende Sanitarie della Regione Umbria.

Oggetto specifico del contendere è il lotto 1, relativo all'Area Siero, che prevedeva la fornitura di sistemi analitici in automazione per chimica clinica e immunometria per i laboratori di Perugia, Terni, Usl Umbria 1 e Usl Umbria 2, per un valore di oltre 58 milioni di euro.

All'esito della valutazione, Roche Diagnostics s.p.a. (d'ora innanzi: Roche) è risultata aggiudicataria, giusta determinazione dell'amministratore unico del 30 aprile 2025, precedendo Beckman Coulter s.r.l. (d'ora innanzi: Beckman) di pochi punti. In

particolare, Roche ha ottenuto 63,89 punti per l'offerta tecnica e 25,00 punti per quella economica, per un totale di 88,89 punti, mentre Beckman ha conseguito 67,32 punti per l'offerta tecnica e 17,63 punti per quella economica, raggiungendo un totale di 84,95 punti.

Quest'ultima ha quindi impugnato, presso il TAR Umbria, l'aggiudicazione e gli atti di gara, inclusi i verbali e la *lex specialis*, dopo aver ottenuto l'accesso all'offerta tecnica della rivale.

2. Il ricorso è stato definito con sentenza n. 757/2025.

2.1 In merito al ricorso principale e ai motivi aggiunti di Beckman, i giudici hanno ritenuto fondato il primo motivo. La soluzione proposta da Roche per il laboratorio di Città di Castello avrebbe previsto, infatti, modifiche strutturali eccedenti i semplici adeguamenti ammessi dal capitolato, come la demolizione di servizi igienici per creare un *open space*, rendendo l'offerta indeterminata e condizionata. Inoltre, tale progetto avrebbe violato l'obbligo di garantire la continuità operativa e le norme sull'igiene del lavoro, per l'indisponibilità dei bagni durante i lavori.

Anche il terzo motivo è stato accolto in parte, poiché il sistema di preanalitica di Roche non sarebbe stato in grado di riconoscere alcuni colori dei tappi delle provette, come il grigio, venendo meno a una caratteristica di minima prevista a pagina 5 del capitolato tecnico. Tuttavia, lo stesso motivo è stato respinto per la parte relativa alle dimensioni delle provette, ritenute compatibili con le prescrizioni di gara.

I giudici hanno accolto anche il quinto motivo, ravvisando l'omessa offerta del sistema WTE per il trattamento dei reflui nel presidio di Terni, elemento considerato essenziale dalla lettera m) del capitolato.

Il secondo e il quarto motivo sono, invece, rimasti assorbiti, mentre il sesto motivo, che censurava il punteggio tecnico attribuito a Roche, è stato dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

2.2 Passando all'esame del ricorso incidentale e dei relativi motivi aggiunti depositati da Roche tra luglio e agosto 2025, il Tribunale ha respinto il primo motivo, confermando che l'offerta di Beckman conteneva le due preanalitiche nuove richieste per Perugia e Terni.

È stato rigettato anche il secondo motivo, poiché la *lex specialis* non imponeva esplicitamente sistemi di *backup* durante la fase transitoria e la valutazione di idoneità compiuta dalla Commissione di gara è stata ritenuta insindacabile.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti al ricorso incidentale, il quinto e il sesto motivo sono stati respinti in quanto il cronoprogramma di Beckman è stato giudicato sufficientemente dettagliato e conforme all'art. 16 del disciplinare di gara.

Gli altri motivi del ricorso incidentale, ovvero il terzo, il quarto, il settimo e l'ottavo, volti a contestare il punteggio di Beckman o la legittimità del capitolato, sono stati dichiarati improcedibili per difetto di interesse, data la ormai accertata esclusione di Roche dalla procedura.

2.3 In conclusione, il Tribunale ha accolto il ricorso principale di Beckman Coulter, disponendo l'esclusione di Roche Diagnostics dalla gara. Di conseguenza, i giudici hanno dichiarato l'inefficacia del contratto stipulato il 16 settembre 2025 tra Roche e l'Usl Umbria 1, ordinando il subentro della ricorrente principale nella fornitura.

3. Avverso la suddetta sentenza, Roche ha proposto appello.

3.1 Roche contesta, innanzitutto, l'erroneità dei capi della sentenza che hanno accolto il ricorso principale di Beckman relativi alla soluzione proposta per il laboratorio di Città di Castello. L'appellante sostiene che il TAR abbia travisato i fatti ritenendo la propria proposta incompatibile con gli spazi a disposizione, laddove l'intervento prevedeva il semplice spostamento di tramezzi e servizi igienici, qualificabili come opere di edilizia libera espressamente ammesse dal capitolato per massimizzare l'efficienza dei percorsi delle provette. Roche sostiene che i locali utilizzati, compresi i bagni, erano indicati dalla stazione appaltante come a disposizione dei concorrenti e

che il livello di dettaglio dell'offerta era pienamente conforme alla fase di gara, essendo la progettazione esecutiva rimessa alla fase successiva all'aggiudicazione. Viene inoltre contestata l'affermazione secondo cui l'offerta sarebbe economicamente indeterminata o condizionata all'assenso dell'Amministrazione, poiché Roche avrebbe espressamente dichiarato l'inclusione di tutti i costi dei lavori nel prezzo totale.

3.2 Un ulteriore motivo di censura riguarda il presunto venir meno dei requisiti igienico-sanitari e della continuità assistenziale durante i lavori edili. Roche argomenta che l'indisponibilità temporanea di un servizio igienico per quindici giorni non viola la normativa sulla dotazione strutturale dei posti di lavoro e che il proprio piano di transizione garantisce l'operatività h24, prevedendo l'installazione del nuovo sistema prima della rimozione del precedente.

3.3 L'appellante denuncia poi una pronuncia *extra petitum* del TAR in merito alla questione del riconoscimento del colore dei tappi delle provette, sostenendo che il giudice ha rilevato la violazione di una caratteristica tecnica diversa da quella censurata da Beckman.

3.3.1 Nel merito, Roche afferma che il proprio sistema è tecnicamente in grado di identificare il colore dei tappi e che l'interpretazione del TAR, secondo cui lo strumento dovrebbe riconoscere ogni possibile colore esistente, è illogica e non prevista dalla *lex specialis*.

3.4 L'appello contesta anche l'esclusione di Roche legata alla mancata offerta del sistema WTE per il trattamento dei reflui a Terni. Roche sostiene che la relativa previsione del capitolato non fosse stabilita a pena di esclusione e che la soluzione proposta, basata su un raccordo con la cisterna esistente dotata di abbattimento biologico, soddisfi pienamente le finalità di sostenibilità ambientale ed economicità richieste, evitando inutili duplicazioni di impianti. Viene inoltre evidenziato come la valutazione di tale soluzione spettasse alla discrezionalità tecnica della Commissione.

3.5 Sono, inoltre, riproposti i motivi del ricorso incidentale volti all'esclusione di Beckman per l'incapacità di garantire la continuità operativa h24 durante la fase di transizione. Roche evidenzia che il cronoprogramma di Beckman per i laboratori di Perugia e Terni sarebbe generico e privo di misure tecnico-organizzative atte ad assicurare che non vi siano interruzioni nelle attività assistenziali durante i lunghi periodi di installazione. Specificamente per il laboratorio di Città di Castello, Roche tenta di dimostrare graficamente che la proposta di Beckman lascerebbe il laboratorio privo di pre-analitica operativa durante la sostituzione dello strumento, violando il vincolo di continuità ininterrotta posto dalla legge di gara.

3.6 Infine, in via subordinata, Roche chiede la decurtazione del punteggio assegnato a Beckman per il piano di transizione e per la caratteristica del cambio *layout*, rilevando che quest'ultima non è stata comprovata con la produzione del manuale d'uso richiesto dalla *lex specialis*.

4. Si è costituita Beckman che, oltre a chiedere il rigetto dell'appello principale, ha riproposto i motivi del ricorso assorbiti dal TAR e ha, a sua volta, proposto appello incidentale.

4.1 Quanto ai motivi assorbiti, viene innanzitutto riproposto il secondo motivo di ricorso che riguarda la presunta mancanza di una caratteristica tecnica minima nell'offerta di Roche. Secondo Beckman, la *lex specialis* richiedeva la presenza di un unico punto di caricamento delle provette per i laboratori di Perugia e Terni, mentre la relazione tecnica di Roche evidenzierebbe l'utilizzo di due punti di ingresso distinti e separati, rendendo l'offerta difforme dai requisiti essenziali e quindi inammissibile.

4.2 Viene riproposto anche il quarto motivo di ricorso, focalizzato sulla necessità di fornire un sistema di preanalitica di tipo "*stand alone*", ovvero autonomo e indipendente da qualsiasi connessione ai sistemi analitici per tutti i presidi. Secondo Beckman, Roche avrebbe invece proposto, per i presidi di Foligno, Gubbio e Città di Castello, un sistema in cui la strumentazione preanalitica risulta fisicamente e

logicamente connessa agli analizzatori mediante binari di trasporto, venendo meno all'obbligo di fornire un sistema indipendente.

4.3 Quanto ai motivi dell'appello incidentale di Beckman, il primo di essi riguarda il rigetto di una parte del terzo motivo del ricorso originario, inerente alla difformità dell'offerta di Roche rispetto alle dimensioni delle provette accettate dal sistema. Beckman sostiene che il giudice di primo grado abbia erroneamente ritenuto conforme l'offerta di Roche basandosi sul manuale d'uso, nonostante la relazione tecnica indicasse misure del diametro (minimo 13,4 mm e massimo 15,5 mm) non corrispondenti al range di 13-16 mm richiesto dal capitolato tecnico. Secondo l'appellante incidentale, tale discrepanza tra i documenti dell'offerta determinerebbe una contraddittorietà e un'indeterminatezza insanabile che avrebbe dovuto portare all'esclusione di Roche. Inoltre, viene evidenziato che l'offerta di Roche risulterebbe comunque non conforme, sia considerando il tappo delle provette sia senza di esso, poiché non copre l'intero intervallo dimensionale prescritto.

4.4 Il secondo motivo dell'appello incidentale di Beckman contesta la decisione del TAR di dichiarare l'inammissibilità per mancanza di interesse del sesto motivo del ricorso introduttivo, con il quale Beckman aveva denunciato l'attribuzione a Roche di punteggi tecnici errati. Beckman afferma che sussiste un interesse concreto alla delibazione di tale motivo poiché la decurtazione degli 8 punti indebitamente assegnati a Roche comporterebbe un ribaltamento della graduatoria a favore di Beckman, a prescindere dall'esclusione dell'avversaria.

Nello specifico, vengono riproposte le doglianze relative a quattro criteri di valutazione: la soluzione tecnologica per l'integrazione nei presidi territoriali, per la quale Roche non avrebbe i requisiti minimi; la dotazione di centrifughe fisicamente connesse, rispetto alla quale Roche avrebbe offerto modelli da banco; il sistema di caricamento delle provette senza preordinamento manuale, che sarebbe smentito dal manuale d'uso; e infine la capacità di eseguire fasi preanalitiche indipendentemente

dai trasportatori, caratteristica che risulterebbe assente nella documentazione tecnica di Roche.

4.5 Il terzo motivo dell'appello incidentale di Beckman è proposto in via prudenziale e censura la sentenza nella parte in cui ha accolto il terzo motivo del ricorso di Beckman basandosi su una caratteristica tecnica diversa da quella originariamente contestata, ovvero le funzioni di riconoscimento del colore del tappo nel *middleware* anziché la capacità del sistema di gestire tutte le matrici biologiche. Beckman ripropone quindi la censura originale, sostenendo che il sistema di Roche non sia in grado di riconoscere e gestire provette con tappi di colore grigio, scuro, trasparente o bianco. Questa limitazione tecnica è considerata particolarmente grave poiché impedirebbe la gestione delle provette a tappo grigio utilizzate per le curve glicemiche, che rappresentano una parte significativa dell'attività del laboratorio, configurando così una mancanza di un requisito minimo di partecipazione previsto dalla legge di gara.

5. Si è costituita in giudizio Punto Zero, proponendo anch'essa un appello incidentale, volto a dimostrare la legittimità della propria procedura di gara e l'erroneità della sentenza del TAR, che ha invece disposto l'esclusione della società Roche Diagnostics.

5.1 Una prima doglianza riguarda la compatibilità logistica del progetto di Roche per il laboratorio di Città di Castello. Punto Zero sostiene che il capitolato tecnico permettesse espressamente l'esecuzione di lavori edili ed impiantistici necessari all'installazione dei sistemi proposti. Secondo questa tesi, la Stazione Appaltante avrebbe agito nel rispetto dei principi di risultato e di massima partecipazione, valutando positivamente una riorganizzazione degli spazi che mirava a massimizzare l'efficienza e l'ergonomia, come esplicitamente richiesto dalla documentazione di gara.

5.2 Un'altra censura riguarda la continuità delle attività assistenziali, che secondo il giudice di primo grado sarebbe stata interrotta dai lavori proposti. Punto Zero ribatte che la relazione tecnica di Roche prevedeva fasi distinte e coordinate, specificando che la strumentazione del fornitore uscente sarebbe stata disinstallata solo dopo l'attivazione dei nuovi sistemi, garantendo così il servizio h24 prescritto dalla *lex specialis*. Inoltre, l'appellante incidentale contesta la presunta indeterminatezza dell'offerta economica di Roche, rilevando che la società aveva chiaramente dichiarato che la fornitura comprendeva tutti i lavori edili e impiantistici necessari, e che tali costi erano stati inclusi nel prezzo complessivo, superando positivamente anche la verifica di anomalia dell'offerta.

5.3 Un altro profilo di contestazione riguarda il riconoscimento del colore dei tappi delle provette nel sistema di preanalitica. Punto Zero sostiene che il TAR abbia interpretato in modo eccessivamente restrittivo la clausola di gara, la quale richiedeva genericamente la funzione di riconoscimento del colore senza imporre l'identificazione di ogni singola tonalità esistente. Viene evidenziato che il colore non rappresenta un elemento essenziale per l'identificazione dei campioni, che avviene primariamente tramite la lettura del codice a barre, e che l'eventuale minor completezza del sistema di Roche era stata correttamente gestita dalla commissione attraverso l'attribuzione di un punteggio tecnico inferiore rispetto a quello della concorrente.

5.4 Infine, l'appello incidentale di Punto Zero affronta la questione del trattamento dei reflui biologici presso il presidio di Terni. Punto Zero afferma che non sussisteva un obbligo assoluto di offrire lo specifico sistema WTE, poiché la legge di gara richiedeva soluzioni idonee basate sulle esigenze dei singoli luoghi. In virtù di un chiarimento fornito durante la procedura, la soluzione di Roche, consistente nel raccordare la propria strumentazione alla vasca di raccolta già esistente a Terni, è stata ritenuta funzionale e coerente con la *lex specialis*, nel rispetto del principio di tassatività delle

cause di esclusione che vieta di escludere operatori per violazioni di obblighi non chiaramente previsti.

6. All'udienza pubblica del 19 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va disattesa l'eccezione di Beckman relativa all'inammissibilità della produzione documentale dell'appellante principale. I nuovi documenti, infatti, riguardano direttamente la legge di gara o, comunque, atti della procedura e sono giudicati dal Collegio indispensabili ai fini della decisione.

2. Nel merito, in primo luogo vanno esaminate le doglianze relative alla riorganizzazione del laboratorio di Città di Castello, che, in buona parte, accomunano l'appello principale e l'appello incidentale dell'Amministrazione.

2.1 Tali doglianze sono fondate, alla luce delle previsioni della legge di gara.

Il capitolato generale, all'art. 1, tra gli obiettivi della gara, annovera *“la riorganizzazione degli spazi attualmente dedicati ai laboratori analisi ove necessario, al fine di massimizzare l'efficienza dei percorsi delle provette e degli operatori secondo logiche di efficientamento (Lean)”*. Si specifica che la riorganizzazione deve prevedere una disposizione più ergonomica delle soluzioni offerte.

L'art. 5, rubricato *“Opere murarie idrauliche elettriche”*, precisa, tra l'altro, che le eventuali opere murarie, idrauliche, meccaniche ed elettriche concordate e previste nel progetto, sono a carico della ditta aggiudicataria.

Anche il capitolato specifico del lotto 1 richiama la previsione dei *“lavori edili ed impiantistici necessari all'installazione dei sistemi”*. Tale disposizione prevede anche: *«Le ditte partecipanti dovranno tenere conto degli spazi/locali disponibili nei vari laboratori, di tutte le strutture impiantistiche presenti (impianti elettrici, idrici, posta pneumatica, smaltimento degli scarti di produzione, carico dei solai ecc.), dei flussi*

operativi, delle esigenze organizzative, nonché delle installazioni di eventuali altre strumentazioni e/o arredi di supporto, a seguito anche dell'effettuazione di sopralluoghi obbligatori presso ogni presidio indicato, in modo da acquisire tutte le informazioni necessarie alla predisposizione dei progetti da presentare in sede di gara».

Quanto sopra va letto anche alla luce del disciplinare che prevedeva che la relazione tecnica degli offerenti contesse uno *“schema grafico di installazione del sistema nei locali individuati dalla Stazione Appaltante, in planimetria quotata elaborata sulla base della documentazione fornita dal committente in allegato al presente capitolato, dal quale si evinca univocamente la compatibilità logistica del sistema con gli spazi a disposizione e con i percorsi del personale preposto all'utilizzo del sistema e del materiale necessario per l'utilizzo del sistema, anche al fine della valutazione dell'ergonomia generale del sistema”* (art. 16, lett. d, mentre la successiva lett. f precisava che, per locali, dovessero intendersi quelli indicati da ogni singola azienda Sanitaria/Ospedaliera presenti negli elaborati ricompresi nella documentazione di gara).

Ebbene, Roche ha dimostrato che tutti i locali utilizzati, inclusi i servizi igienici, erano indicati negli elaborati di gara con *“campitura bianca”*, il che significa che erano locali a disposizione dei concorrenti per l'installazione dei sistemi. Deve quindi escludersi che si fosse in presenza di modifiche strutturali escluse della legge di gara.

2.2 Neppure può sostenersi un difetto di specificità dell'offerta tecnica di Roche.

Sul punto, è vero che l'art. 16, lett. b), del disciplinare richiedeva *“dettagli riguardanti interventi di adeguamento dei locali a carico dell'aggiudicatario (prospetti grafici, materiali utilizzati, arredi ed accessori) e dettagli sugli interventi impiantistici”*, ma tale previsione deve essere riferita al complessivo sistema offerto.

L'adeguatezza del livello di dettaglio è rimessa innanzitutto alla discrezionalità tecnica della Stazione appaltante, mentre non è sostenibile la tesi per cui Roche

avrebbe necessariamente dovuto essere esclusa per non aver illustrato le specifiche relative ai bagni che sarebbero stati spostati da un ambiente all'altro.

2.3 Infine neppure si può ritenere che l'esigenza di spostare i bagni avrebbe reso l'offerta di Roche indeterminata sul piano economico.

Nella prima pagina dell'offerta economica di Roche è presente la dichiarazione esplicita che la fornitura "*è comprensiva di lavori edili ed impiantistici e progettazione esecutiva per ogni Presidio ospedaliero*", come richiesto dalla descrizione della fornitura nel capitolato tecnico del lotto n. 1.

I costi per le opere murarie, idrauliche ed elettriche sono stati puntualmente quantificati da Roche nei propri giustificativi (pari a euro 311.909,40, ovvero l'1,43% del totale), valutazione ritenuta congrua dalla Commissione in sede di verifica dell'anomalia, senza che fosse richiesto né necessario uno specifico livello di dettaglio relativo al rifacimento dei servizi igienici.

2.4 Anche il capo della sentenza del TAR che ha ritenuto illegittima l'offerta di Roche per il mancato rispetto del requisito della continuità delle attività assistenziali h24, previsto dal capitolato del lotto n. 1 (lett. *i*), merita di essere riformata.

Roche ha infatti presentato un cronoprogramma dal quale si evince che, nella fase 1 (demolizione e ricostruzione), viene richiesta solo la disinstallazione delle scrivanie e della strumentazione secondaria che circonda i bagni. Questo spazio libero permetterebbe di procedere alla demolizione dei vecchi servizi igienici e alla creazione del nuovo *open space*. Durante tali lavori, la strumentazione di preanalitica attuale rimarrebbe attiva. Una volta creato il nuovo spazio, si procederebbe all'installazione e all'avvio dei nuovi sistemi Roche (fase 2). Solo dopo che la nuova preanalitica Roche è stata avviata e resa operativa, si procederebbe alla disinstallazione del vecchio sistema Beckman.

Il fatto che durante la fase transitoria non vi sarebbe la disponibilità dei servizi igienici, con violazione della delibera del Direttore generale dell'USL Umbria 1 n. 1435 del 7

novembre 2018, non determina certo l'esclusione dell'offerente. Da un lato, infatti, tale provvedimento non faceva parte della legge di gara. Dall'altro, la proporzione di un bagno ogni 10 persone deve intendersi a regime, mentre sarebbe irragionevole prevedere un divieto che, in ogni caso, impedisca la ristrutturazione (e quindi la temporanea inagibilità) dei servizi igienici, anche a prescindere dalla gara in esame.

3. Deve quindi passarsi all'esame delle censure aventi ad oggetto il capo della sentenza che ha ritenuto l'offerta di Roche meritevole di esclusione perché i sistemi proposti non sarebbero in grado di riconoscere i colori dei tappi delle provette.

Deve essere accolta la censura di Roche, secondo cui il TAR si è pronunciato *ultra petita*.

È vero che nel proprio ricorso Beckman lamentava che il sistema di Roche non fosse in grado di riconoscere il colore dei tappi delle provette, ma ciò era funzionale esclusivamente a provare la mancanza del requisito di minima relativo alla "*gestione contemporanea in tutte le fasi di automazione integrata di tutte le matrici biologiche afferenti al laboratorio in provette da 13-16 mm di diametro e 75-100 mm d'altezza*" (pp. 16 ss. ricorso di primo grado).

Il TAR, invece, ha accolto il motivo di ricorso sulla base di un altro requisito richiesto dal capitolato, relativo specificamente al riconoscimento del colore del tappo. Secondo il giudice di prime cure, il riconoscimento del colore garantirebbe uno standard di sicurezza più elevato, perché sarebbe in grado di "correggere" eventuali errori del codice a barre. Ciò però dimostra che, nella ricostruzione operata dal TAR, il mancato riconoscimento del colore non impedisce, di per sé, la gestione contemporanea di tutte le matrici biologiche e, dunque, il motivo di ricorso non poteva essere accolto con detta motivazione.

4. Si esaminano ora le censure avverso il capo della sentenza che ha ritenuto l'offerta di Roche inammissibile per la carenza di una soluzione che prevedesse il trattamento dei reflui presso il laboratorio di Terni.

Il TAR ha ritenuto che l'offerta di Roche violasse quanto previsto dalla lett. m) del capitolato del lotto n. 1. Secondo tale disposizione: *«La fornitura dovrà prevedere per i Laboratori HUB e SPOKE, soluzioni idonee alla riduzione dei costi di smaltimento di reflui di laboratorio e allo sviluppo di una politica di sostenibilità in termini di basso impatto ambientale (art. 57 D.Lgs 36/2023), rilevabile mediante valvola di prelievo al punto di scarico e conforme ai limiti indicati all'allegato 5, P.Terza, D.Lgs 152/2006 ed approvabile dagli enti certificatori locali preposti, se non presenti nei medesimi. Rimangono a carico del fornitore eventuali adeguamenti degli impianti tecnologici (rete elettrica, sistema di smaltimento reflui prodotti, impianti idrici, di condizionamento, opere di muratura, rete dati etc.) ed edili, necessari per l'installazione della soluzione offerta».*

La disposizione, come visto, prescrive finalità generali (“riduzione dei costi” e “sostenibilità ambientale”) e non un obbligo tecnico specifico e univoco per ogni singolo presidio.

La Stazione appaltante ha tenuto conto della mancata previsione di un nuovo sistema di smaltimento dei reflui per il laboratorio di Terni, nell'ambito del criterio migliorativo volto a valutare la gestione e lo smaltimento dei rifiuti biologici, assegnando a Roche un punteggio di 4 su 5, proprio perché la soluzione per Terni era diversa da quella degli altri presidi.

Il Collegio ritiene che l'Amministrazione non fosse tenuta ad escludere Roche.

Al riguardo non può non essere preso in considerazione il chiarimento n. 21 (domanda e risposta n. 3). Alla domanda *“In considerazione di quanto emerso in occasione del sopralluogo presso l'Azienda Ospedaliera di Terni, dove è presente una vasca di raccolta reflui con un meccanismo di abbattimento biologico, si chiede di confermare che per tale Presidio sia sufficiente prevedere un sistema di raccordo fra la strumentazione offerta e la predetta vasca”*, la Stazione appaltante si è limitata a

rispondere “*L’operatore economico dovrà predisporre un progetto sulla base delle esigenze dei singoli luoghi oggetto del servizio*”.

Considerato il tenore della risposta (che non escludeva la peculiarità del laboratorio di Terni) e il fatto che il capitolato non imponeva affatto di predisporre un sistema WTE in tutti i laboratori coinvolti, la mancata esclusione di Roche deve essere considerata legittima e, pertanto, le relative censure della società e della Stazione appaltante devono essere accolte.

5. Deve ora passarsi all’esame dei motivi del ricorso incidentale di Beckman e ai motivi del ricorso di primo grado riproposti dalla medesima Società in quanto assorbiti dal TAR.

Principiando dai motivi assorbiti e riproposti, è infondato quello relativo ai due punti di ingresso dei campioni nei laboratori di Perugia e Terni.

Esso si basa sulla previsione del capitolato che richiede la “*presenza di un unico punto di caricamento delle provette in uso in laboratorio (per esempio sangue intero, plasma, siero e urine)*”. È evidente, quindi, che ciò che interessava alla Stazione appaltante era garantire la sussistenza di un unico punto di caricamento per i diversi tipi di campioni biologici.

Già in primo grado Roche aveva affermato che il proprio sistema utilizza un modulo specifico, il Cobas p 671, che funge da unico punto di caricamento integrato. Questo modulo sarebbe in grado di gestire in modo automatizzato e “intelligente” tutte le tipologie di provette (sangue, siero, plasma, urine) e i relativi flussi di lavoro. Una volta inseriti in questo punto unico, il sistema provvederebbe autonomamente a identificare, dividere e smistare i campioni che necessitano di centrifugazione, realizzando di fatto un caricamento unitario dal punto di vista funzionale.

Roche sostiene che il modulo Cobas p 612 è uno strumento a flusso unidirezionale concepito per operare successivamente al modulo p 671, come confermato dai manuali tecnici. Esso è considerato una componente secondaria e non necessaria al

funzionamento ordinario della linea. Sebbene possa essere potenzialmente utilizzato per l'ingresso dei campioni, la sua presenza non obbliga all'uso di un secondo punto di accesso né comporta una duplicazione dei flussi, che restano gestiti unitariamente dal Cobas p 671.

Tali asserzioni non risultano efficacemente confutate da Beckman e, pertanto, la doglianza deve essere respinta.

6. Si passa ora al quarto motivo di ricorso, ora riproposto.

Esso si basa sulla previsione del capitolato per cui, per ogni presidio, era necessario prevedere un sistema di preanalitica di ultima generazione, di tipo *front-end*, autonomo ed indipendente da qualsiasi connessione ai sistemi analitici proposti.

Beckman contesta che, nell'offerta di Roche, per i laboratori di Gubbio, Castello e Foligno, è stato offerto solo un "*sistema di automazione preanalitica Roche modello cobas p 612 comprensivo di centrifuga modello cobas p 471 direttamente connesso, fisicamente e logicamente, agli analizzatori mediante linea Cobas Connection Module (CCM)*" (così nella relazione tecnica presentata da Roche, pp. 11 e 12).

Sulla scorta di un esame complessivo dei documenti di gara, anche tale censura è infondata.

Come riconosciuto dalla stessa Beckman, dalla relativa scheda tecnica emerge che il sistema *cobas p 612* è un "*ordinatore ed un aliquotatore completamente automatico di nuova generazione, utilizzabile come stand alone, per la gestione delle provette in pre e post-analitica con opzione di trasformazione alla connessione integrata*".

Da questo punto di vista, quindi, non vi è dubbio che il sistema offerto possa funzionare in modo autonomo e indipendente da qualsiasi connessione ai sistemi analitici proposti.

Il fatto che, per i tre laboratori in questione, sia stata prospettata una soluzione che comporta anche la presenza dei moduli di automazione CCM è dipeso dal tentativo di soddisfare il criterio migliorativo del progetto che prevedeva "*soluzione tecnologica*

e layout in grado di far raggiungere il massimo livello di integrazione nei presidi di Foligno, Città di Castello, Gubbio Gualdo Tadino”.

Secondo Beckman tale disposizione dovrebbe essere letta nel senso che l'operatore economico fosse chiamato a fornire due sistemi di preanalitica, uno integrato e l'altro *stand alone*, ma tale lettura appare irragionevole e non trova alcun riscontro nella legge di gara.

7. Venendo all'appello incidentale di Beckman, il primo motivo deve essere respinto. Il capitolato relativo al lotto 1 prevede, come già visto, che il sistema debba garantire la gestione contemporanea, in tutte le fasi di automazione integrata, di tutte le matrici biologiche afferenti al laboratorio, in provette da 13-16 mm di diametro e 75-100 mm d'altezza.

Nella propria relazione tecnica, Roche ha affermato che: *«I cobas p612 permettono di gestire contemporaneamente, e in tutte le fasi di automazione, tutte le matrici biologiche (sangue intero, plasma, siero e urine) afferenti al laboratorio in provette 13-16 mm diametro e 75-100 mm di altezza».*

L'Amministrazione, già in primo grado, ha asserito che è stata compiuta *“una verifica sostanziale da parte della Commissione di gara, la quale ha ritenuto il sistema proposto dall'odierna controinteressata (p 612), perfettamente rispondente al requisito richiesto dalla lex specialis”* (memoria del 26 settembre 2025, pag. 3).

Beckman osserva che, se si considerassero le provette senza tappo, le schede tecniche offerte da Roche, indicano, in realtà un diametro minimo di 11,5 mm e un diametro massimo di 15,5 mm, con la conseguenza che rimarrebbero inutilizzabili le provette con diametro compreso tra 15,5 e 16 mm. Se invece si considerassero le provette con il tappo, il diametro minimo richiesto dal sistema offerto da Roche sarebbe pari a 13,4 mm, con la conseguenza che resterebbe esclusi i tappi con diametro compreso tra 13 e 13,4 mm.

Tuttavia, dal manuale del sistema *cobas p 612* (presente tra gli atti di gara) emerge che sono utilizzabili provette con diametro compreso tra 11,5 e 16,4 mm. Roche spiega tale discrasia evidenziando che il manuale fa riferimento al diametro massimo comprensivo dell'etichetta (che è normalmente presente sulle provette contenenti i campioni da analizzare).

Alla luce di tale circostanza, considerando che l'Amministrazione afferma di aver verificato il rispetto del requisito e in assenza di specifiche confutazioni sul punto da parte di Beckman, la doglianza va rigettata.

8. Con il secondo motivo di appello incidentale, Beckman ripropone censure relative al punteggio assegnato all'offerta di Roche (punto 4.4 in fatto).

8.1 Innanzitutto si osserva che il TAR, dopo aver accolto le censure che miravano all'esclusione di Roche, correttamente ha ritenuto non più supportate da interesse attuale quelle relative al punteggio della stessa Roche, che, comunque, in questa sede, vengono riproposte ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

8.2 La prima è formalmente volta a contestare l'attribuzione di due punti per la soluzione offerta per i presidi di Foligno, Città di Castello e Gubbio Gualdo Tadino. In realtà, però, la stessa mira ancora a denunciare l'assenza dei requisiti di minima del punto unico di caricamento delle provette e della possibilità di gestione di provette del diametro richiesto. Poiché tali censure sono già state respinte, anche la loro riproposizione in altra veste non può trovare accoglimento.

8.3 La seconda riguarda il criterio migliorativo che premiava con un punto le soluzioni di preanalitica "*Front End equipaggiate con almeno due centrifughe fisicamente connesse*".

Poiché emerge dagli atti di gara che Roche ha offerto centrifughe da banco, quindi non fisicamente connesse, tale censura merita di essere accolta e, pertanto, deve essere sottratto un punto all'offerta di Roche. Il che, come si vedrà, resta tuttavia ininfluenza ai fini dell'esito della gara.

8.4 La terza censura riguarda l'attribuzione a Roche dei due punti previsti per il seguente criterio migliorativo: *«Con lo scopo di assicurare la semplificazione delle attuali operazioni di gestioni del carico dei campioni e migliorare la sicurezza degli operatori saranno valutate le automazioni integrate che permettano il caricamento sul sistema di automazione integrata di tutte le provette afferenti al laboratorio (plasma, siero, urine, sangue intero, sia precentrifugate che non) senza necessità di preordinamento da parte dell'operatore sul medesimo rack/supporto senza la necessità di avere rack o posizioni di ingresso dedicati, a prescindere dallo stato (tappate o non tappate, precentrifugate), destinazione, tipologia (Primaria o Aliquota) e dimensione».*

Roche, già in primo grado, ha dimostrato che, nella relazione tecnica relativa al sistema *cobas p 612*, è espressamente riportato che *“non è richiesto il preordinamento delle provette ma è sufficiente caricarle sui vassoi e chiudere il cassetto”*.

Beckman, citando il manuale d'uso del *cobas p 612*, fa invece riferimento alla processazione dei campioni STAT, cioè ai campioni urgenti, che hanno priorità su tutto il flusso di lavoro e possono essere inseriti nel sistema durante il funzionamento dello stesso. Tuttavia è evidente che non è a tale ipotesi speciale che si riferisce il citato criterio migliorativo e, pertanto, la doglianza risulta infondata.

8.5 La quarta censura contesta che a Roche sia stato attribuito il punteggio massimo (3 punti) per il seguente criterio migliorativo: *«Sarà valutata una soluzione per il sistema di Automazione in grado di eseguire le fasi di check-in, verifica delle non conformità e centrifugazione indipendentemente dai trasportatori di provette che viaggiano lungo la linea di trasporto (qualsiasi essa sia, integrata nei moduli o meno) di automazione integrata o in stand/alone. Tale capacità evita i colli di bottiglia riscontrabili nell'attuale soluzione durante le suddette fasi lavorative».*

Roche, già in primo grado, ha confutato tale doglianza, evidenziando che essa si basa su un equivoco tecnico da parte di Beckman, la quale confonde il sistema di

movimentazione interna ai moduli pre-analitici con la linea di trasporto principale esterna.

Secondo quanto precisato nelle difese di Roche, le fasi di *check-in*, verifica delle non conformità e centrifugazione vengono eseguite tramite un convogliatore interno ai moduli (denominato PTT/STT), il quale è una componente funzionale intrinseca ai moduli stessi e serve a muovere le provette al loro interno senza alcuna interferenza con il traffico esterno. Al contrario, la linea di trasporto CCM (*Cobas Connection Module*) è un sistema di connettività esterno che unisce i flussi tra sistemi pre-analitici, analitici e post-analitici.

Questa distinzione tecnica garantisce che qualsiasi blocco o rallentamento sulla linea di trasporto principale CCM non possa influenzare o compromettere il funzionamento del convogliatore interno al sistema pre-analitico. Di conseguenza, nelle prospettazioni di Roche, le operazioni di pre-analisi possono proseguire senza interruzioni anche in presenza di disservizi sulla linea esterna, assicurando la ridondanza operativa e la solidità richieste dal criterio migliorativo.

Il sistema offerto da Roche rispetta quindi pienamente il requisito della *lex specialis*, che richiedeva l'indipendenza delle fasi pre-analitiche dai trasportatori che viaggiano lungo la linea di trasporto, garantendo che tali fasi critiche non siano condizionate dal traffico esterno.

La *ratio* del criterio è che il meccanismo che muove le provette all'interno della pre-analitica per caricarle in centrifuga o per controllarle non sia lo stesso nastro che le porta agli analizzatori. Il disaccoppiamento meccanico fa sì che, per esempio, se il nastro degli analizzatori si ferma per un guasto, la pre-analitica possa continuare a fare *check-in* e centrifugazione.

In assenza di convincenti argomentazioni contrarie da parte di Beckman, la valutazione della commissione, che ha attribuito il punteggio massimo di 3 punti, appare dunque logica e corretta in quanto basata su un'interpretazione sostanziale

della clausola volta a evitare colli di bottiglia nella fase di pre-analisi. La doglianza deve pertanto essere respinta.

8.6 In definitiva, la sottrazione di un solo punto all'offerta di Roche non determina l'aggiudicazione alla controparte, dato che la differenza di punteggio tra le due offerte era pari a 3,94 punti, e anche sottraendo un punto a Roche, la differenza resta pari a 2,94 punti in favore di Roche.

9. Si passa, infine, al terzo motivo dell'appello principale, con cui Beckman ripropone la doglianza secondo cui l'offerta di Roche non offrirebbe un sistema in grado di gestire tutte le matrici biologiche contemporaneamente, a causa dell'incapacità del sistema di rilevare tutti i colori dei tappi delle provette.

Si è, peraltro, già accennato al fatto che il riconoscimento dei colori non è necessariamente indispensabile per la gestione contemporanea di più matrici biologiche, potendo allo scopo essere sufficiente anche la lettura del codice a barre. In assenza di una analitica confutazione sul punto, da parte dell'appellante incidentale, il motivo deve essere respinto.

10. L'accoglimento dei primi quattro motivi dell'appello principale e dell'appello incidentale dell'Amministrazione, unitamente alla reiezione delle doglianze di Beckman, rende improcedibili, per carenza di interesse, i restanti motivi dell'appello principale volti a contestare l'ammissione di Beckman e i punteggi alla stessa attribuiti.

11. Alla luce di quanto sopra, in accoglimento dell'appello principale e incidentale dell'Amministrazione, in riforma della sentenza del TAR, deve essere rigettato il ricorso principale di Beckman (compresi i motivi aggiunti), dichiarato improcedibile il ricorso incidentale di Roche (compresi i motivi aggiunti) e confermata la legittimità dell'operato dell'Amministrazione, con la sola decurtazione di un punto al punteggio assegnato a Roche.

12. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo tenendo conto del valore della controversia.

I contributi unificati versati da Roche per il ricorso incidentale in primo grado e per l'appello principale, e quello versato da Punto Zero per l'appello incidentale, sono ripetibili a carico di Beckman.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello principale e sugli appelli incidentali, come in epigrafe proposti:

- accoglie in parte l'appello principale e, per il resto, lo dichiara improcedibile;
- accoglie l'appello incidentale di Punto Zero;
- rigetta l'appello incidentale di Beckman.

Per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR, rigetta il ricorso principale di Beckman (compresi i motivi aggiunti) e dichiara improcedibile il ricorso incidentale di Roche (compresi i motivi aggiunti).

Condanna Beckman alla rifusione delle spese di lite del doppio grado di giudizio in favore delle controparti costituite. Dette spese si liquidano in euro 20.000 (ventimila/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte.

I contributi unificati versati da Roche e da Punto Zero sono ripetibili a carico di Beckman.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

L'ESTENSORE

Roberto Prossomariti

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO