



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 9891 del 2025, proposto dalla A. Menarini Diagnostics S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Iaria ed Ivan Marrone, con domicilio fisico eletto presso il loro studio in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, 18 (Studio Legale Lessona) e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

la A. De Mori S.p.a. con socio unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Sgobbi e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

- della Punto Zero S.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Valerio Tallini, con domicilio eletto presso il suo

studio in Roma, Via Luigi Luciani, n. 1, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 1, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dell'Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dell'Azienda Ospedaliera di Perugia in persona del legale rappresentante *pro tempore* e dell'Azienda Ospedaliera Santa Maria Terni, non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, Sezione I, 25 novembre 2025, n.780, resa tra le parti, non notificata e concernente la procedura aperta, in forma centralizzata, per la fornitura di *service* di laboratorio alle Aziende Sanitarie della Regione Umbria.

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della A. De Mori S.p.a. con socio unico e della Punto Zero S.c. a r.l., appellanti incidentali;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026, il consigliere Luca Di Raimondo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità dei provvedimenti di non ammissione della A. De Mori S.p.a. con socio unico (di seguito anche "De Mori") e della A. Menarini Diagnostics S.r.l. (di seguito anche "Menarini") disposti dalla Punto Zero S.c. a r.l. (di seguito anche "Punto Zero") nell'ambito della procedura aperta centralizzata suddivisa in ventitré lotti per la fornitura di *service* di laboratorio alle Aziende Sanitarie della Regione Umbria.

Più in particolare, la materia del contendere riguarda il lotto n. 3, concernente la fornitura di n. 11 sistemi analitici per Chimica Clinica, Ematologia, Immunochimica e Coagulazione, da destinare ad una rete di strumenti POCT (*Point Of Care Testing*) per la gestione diagnostica delle emergenze/urgenze a favore delle AUSL Umbria 1 e Umbria 2 e da aggiudicarsi all'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di massimo settanta punti all'offerta tecnica e massimo trenta punti all'offerta economica.

In esito alla valutazione tecnica della procedura di evidenza pubblica per cui è causa, cui solo De Mori e Menarini hanno partecipato, il primo operatore economico indicato ha ottenuto punti 69/70 e il secondo 35,80/70.

2. Il complesso giudizio di primo grado ha avuto ad oggetto la richiesta di annullamento, previa istanza cautelare, *“Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

a) del provvedimento del 6.3.2025, assunto da Puntozero S.c. a r.l. quale Centrale Regionale di Acquisto per il Sistema Sanitario Regionale dell'Umbria, di non ammissione alla graduatoria del lotto n. 3 - POCT (CIG A03B356501) della procedura aperta, in forma centralizzata, per la fornitura di service di laboratorio alle Aziende Sanitarie della Regione Umbria;

b) nonché dei connessi, presupposti e consequenziali atti, verbali, valutazioni e determinazioni, inerenti alla gara;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da A. DE MORI S.P.A. CON SOCIO UNICO il 19/05/2025:

a) del provvedimento assunto e comunicato in data 30.4.2025 da Puntozero S.c. a r.l., avente ad oggetto la decisione di escludere De Mori dalla graduatoria del lotto n. 3 - POCT (CIG A03B356501) della procedura aperta, in forma centralizzata, per la fornitura di service di laboratorio alle Aziende Sanitarie della Regione Umbria (codice gara ANAC 9484285); b) nonché dei connessi, preliminari, presupposti e consequenziali atti e verbali, inerenti alla gara per il lotto suddetto, ivi incluso il

verbale n. 6 (relativo alle operazioni, svolte dal 16 al 20.1.2025, di apertura e valutazione delle offerte economiche), recante l'esclusione di De Mori;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da A. DE MORI S.P.A. CON SOCIO UNICO il 28/05/2025:

(...) a) in via derivata dagli atti d'esclusione, già impugnati con il ricorso introduttivo della controversia e i pedissequi motivi aggiunti già proposti, della determinazione dell'Amministratore Unico di Puntozero S.c. a r.l., assunta il 26.5.2025 e comunicata in pari data, avente ad oggetto l'approvazione dei verbali di gara, degli atti e documenti istruttori e della graduatoria del lotto 3 – POCT e la relativa aggiudicazione a favore di A. Menarini Diagnostics S.r.l. per l'importo quinquennale di € 2.996.614,29=, esclusi eventuali proroghe e quinto d'obbligo, con contestuale conferma dell'esclusione dalla graduatoria del suddetto lotto di A. De Mori S.p.A.; nonché dei connessi, presupposti e consequenziali atti, valutazioni e determinazioni inerenti al lotto predetto, inclusi la proposta d'aggiudicazione e gli atti di controllo ed approvazione del provvedimento di aggiudicazione e dei contratti, ove già sottoscritti;

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da A. MENARINI DIAGNOSTICS SRL il 29/05/2025:

in parte qua, del provvedimento, assunto da Puntozero S.c. a r.l., di non ammissione alla graduatoria del lotto n. 3 della gara in oggetto;

nonché dei connessi, presupposti e consequenziali atti, verbali, valutazioni e determinazioni, inerenti alla gara.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da A. DE MORI S.P.A. CON SOCIO UNICO il 12/07/2025:

a) della decisione di escludere De Mori dalla graduatoria del lotto in oggetto, secondo quanto disposto in data 6.3.2025 da Puntozero S.c. a r.l. e successivamente confermato in data 30.4.2025 con provvedimento a firma dell'amministratore unico;

nonché dei connessi, preliminari, presupposti e consequenziali atti e verbali, inerenti alla gara per il lotto suddetto, incluso il verbale n. 6;

b) in via derivata dalla predetta estromissione, nonché in via autonoma e per vizi suoi propri, della determinazione dell'Amministratore Unico di Puntozero S.c. a r.l., adottata e comunicata il 26.5.2025, avente ad oggetto l'approvazione dei verbali di gara, degli atti e documenti istruttori e della graduatoria del lotto 3 - POCT, nonché l'aggiudicazione del lotto predetto a favore di A. Menarini Diagnostics S.r.l. per l'importo quinquennale di € 2.996.614,29=, esclusi eventuali proroghe e quinto d'obbligo, e la contestuale conferma dell'esclusione dalla graduatoria del suddetto lotto di A. De Mori S.p.A. con socio unico; e altresì dei connessi, presupposti e consequenziali atti, valutazioni e determinazioni inerenti al lotto predetto, inclusi tutti i verbali della procedura, e in particolare il verbale n. 5, di esame e valutazione delle offerte tecniche, il predetto verbale n. 6, la proposta d'aggiudicazione e gli atti di controllo ed approvazione dell'aggiudicazione e dei relativi contratti, ove già sottoscritti”.

3. Il Tribunale Amministrativo per l'Umbria, Sezione I, dopo aver disposto il rinvio al merito della trattazione della domanda cautelare, con sentenza 25 novembre 2025, n. 780, ha accolto il ricorso incidentale nei sensi di cui in motivazione, dichiarato conseguentemente improcedibili il ricorso principale ed il primo ed il secondo atto di motivi aggiunti, ha accolto il terzo atto di motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ha annullato l'aggiudicazione e dichiarato l'inefficacia del contratto stipulato dall'aggiudicataria con la USL Umbria 1.

4. Con atto notificato il 22 dicembre 2025 e depositato il 29 dicembre successivo, la Menarini ha impugnato, chiedendone la riforma, la citata decisione di prime cure, affidando il gravame ad un motivo di censura, con il quale, anche in chiave critica della decisione del Tar, ripropone le difese dedotte dinanzi al primo giudice, lamentando:

“ERRORE DI DIRITTO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEX SPECIALIS DI GARA (ART. 16.4 DEL DISCIPLINARE) E DEI PRINCIPI IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI (FAVOR PARTICIPATIONIS, MASSIMA CONCORRENZA, PROPORZIONALITÀ E RISULTATO). TRAVISAMENTO DEI FATTI ED ERRONEA INTERPRETAZIONE DELLA NORMATIVA SUI DISPOSITIVI MEDICI DIAGNOSTICI IN VITRO”: la sentenza sarebbe da riformare perché il Tribunale territoriale, violando i principi di massima concorrenza, proporzionalità e interesse pubblico al risultato, avrebbe erroneamente disposto l’annullamento dell’aggiudicazione in favore dell’appellante, ritenendo che la sua offerta fosse da escludere in base all’applicazione dell’articolo 16.4 del Disciplinare di gara, che contiene una clausola espulsiva che imponeva l’indicazione nelle schede tecniche del codice CND e del numero di repertorio (RDM) *“ove presenti e previsti”*.

5 La De Mori si è costituita in giudizio con memoria depositata il 19 gennaio 2026, con la quale ha riproposto in questa sede *ex* articolo 101, comma 2, c.p.a. le doglianze dedotte con il terzo ricorso per motivi aggiunti in primo grado, lamentando che l’aggiudicataria avrebbe formulato una proposta economica con contenuti manchevoli e modalità essenzialmente divergenti rispetto a quelle prescritte a base di gara, sottostimato i quantitativi necessari di reattivi e consumabili per soddisfare il fabbisogno di esami a base di gara, quantificato costi di manodopera così insufficienti ed inaffidabili, che la stazione appaltante avrebbe dovuto svolgere un serio vaglio di anomalia dell’offerta, che, nella fattispecie, è stato del tutto omesso.

6. Con appello notificato e depositato il 21 gennaio 2026, la De Mori ha impugnato in via incidentale la sentenza di prime cure, affidando il proprio gravame a tre mezzi di censura, con i quali lamenta che erroneamente il Tar ha ritenuto che l’offerta della deducente fosse stata formulata in violazione del principio di unicità, in quanto parzialmente indeterminata e comunque condizionata, e denuncia:

“1) *Error in iudicando: violazione e/o falsa applicazione dell’art. 17, co. 4, d.lgs. 36/2023 e della lex specialis (cfr. disciplinare di gara, art. 22, pag. 39) - erronea applicazione del principio di unicità dell’offerta - violazione dei principi di buon andamento e del risultato, d’imparzialità e di concorrenza e libero accesso al mercato - travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e contraddittorietà della motivazione*”: secondo l’appellante incidentale, la propria offerta sarebbe rispettosa delle regole di gara e del principio di autodeterminazione dell’operatore economico, considerato che la *lex specialis*, la natura della fornitura e le altre circostanze tecniche non imponevano l’indicazione di un prezzo unitario diverso per ogni analita, essendo invece lasciata alla libertà commerciale delle ditte la scelta della relativa quotazione, che ben poteva essere identica per ogni analita, avendo la società proposto prezzi unitari identici, offrendo un solo ed unico rotore per testare tutti i tredici analiti indicati in gara, così formulando prestazioni migliorative nel pubblico interesse, senza ledere la *par condicio* e senza determinare alcuna equivocità o incertezza o incidere sull’andamento di gara;

“2) *Error in iudicando: erronea applicazione del disciplinare di gara (cfr. art. 17, pag. 30) - violazione dei principi del risultato e di par condicio, concorrenza e libero accesso al mercato - travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e disparità di trattamento*”: il motivo ripropone le doglianze veicolate con la prima censura affidata al terzo atto di motivi aggiunti e con cui la ricorrente in primo grado ha dedotto che, a fronte dell’assimilabilità delle due offerte, la Menarini fosse stata ammessa alla graduatoria, mentre la De Mori ne fosse stata estromessa, nonostante entrambe le imprese avessero in sostanza proposto che i tredici analiti richiesti per la Chimica Clinica fossero eseguibili secondo la logica del pannello o profilo, proprio come indicato espressamente dall’appellante incidentale;

“3) *Sul risarcimento del danno in forma specifica, sulla domanda di conseguire l’aggiudicazione e/o di subentro in fase esecutiva, sulla dichiarazione d’inefficacia*

dei contratti stipulati e sull'istanza risarcitoria per equivalente": con tale mezzo viene lamentato che l'esito del giudizio di primo grado ha comportato l'implicita reiezione delle domande risarcitorie e conformative proposte da De Mori, la quale in questa sede chiede che, in accoglimento della domanda di risarcimento in forma specifica, sia accolta la domanda di annullamento della sua esclusione, con conseguente ottenimento del primato in graduatoria, già sulla scorta del solo punteggio tecnico, a prescindere dal punteggio economico.

7. Con atto notificato il 21 gennaio 2026 e depositato il giorno successivo, la Punto Zero ha proposto appello incidentale a valere come appello autonomo con richiesta di sospensiva, affidando il proprio gravame ad un unico motivo, col quale lamenta:

"I. ERRORES IN IUDICANDO – VIOLAZIONE DELLE PRESCRIZIONI DELLA LEX SPECIALIS. ECCESSO DI POTERE E TRAVISAMENTO DEI FATTI. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTECIPATIONIS – VIOLAZIONE DELL'ART. 12 DELLE PRELEGGI - VIOLAZIONE DELL'ART. 10, D.LGS. N. 36/2023": la stazione appaltante sottopone a vaglio critico la sentenza di prime cure, sostenendo che l'articolo 16.4 del Disciplinare di gara non *"imponessa a pena di esclusione la produzione di apposite schede tecniche del materiale consumabile e delle interfacce (compresi gli analiti) nelle quali fosse indicato il codice di classificazione nazionale del prodotto (CND) e il numero di repertorio presso il Ministero della Salute"*, come ritenuto dal Tar, atteso che la locuzione *"ove presenti e previsti"* presente nella citata disposizione capitolare e riferita ai codici del produttore e del rivenditore, ai codici CND e al numero di repertorio, significherebbe, in applicazione dei principi ermeneutici della volontà della *lex specialis*, *"in buona sostanza, che "se" presenti e previsti, "qualora" siano presenti e previsti", "nel caso che" fossero presenti e previsti"*.

8. De Mori ha prodotto memoria il 3 febbraio 2026, con la quale ha preso posizione rispetto all'appello incidentale proposto da Punto Zero ed ha riproposto in questa sede

ai sensi dall'articolo 101, comma 2, c.p.a. le doglianze di cui al terzo ricorso per motivi aggiunti in primo grado, il cui esame è stato assorbito dal Tar, deducendo a sostegno dell'annullamento dell'aggiudicazione e delle statuizioni del primo giudice concernenti l'inefficacia negoziale e l'obbligo di rinnovare la gara le seguenti censure:

“Violazione di legge per contrasto e/o disapplicazione del disciplinare di gara (n. 17, pagg. 31-32; n. 13.1, pag. 20; n. 14, pag. 21; n. 22, pag. 39) - Violazione degli artt. 97 cost.; 1, 3 e 6 l. 241/1990; artt. 1, 70, co. 4, lett. a; 101, co. 1 e 3; 107, co. 1, lett. a, d.lgs. 36/2023 - Violazione dei principi d'imparzialità e buon andamento, del risultato, di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa - Eccesso di potere per erroneità, illogicità, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza d'istruttoria e di motivazione, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento e sviamento.”;

“Violazione di legge per contrasto e/o disapplicazione del disciplinare (n. 16, pag. 29) e dei capitolati di gara con riferimento al quarto requisito minimo del lotto n. 3 POCT - Violazione degli artt. 97 cost.; 1, 3 e 6 l. 241/1990; 1, 70, co. 4, lett. a; 107, co. 1, lett. a, d.lgs. 36/2023 - Violazione dei principi d'imparzialità e buon andamento, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa - Eccesso di potere per erroneità, illogicità, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, carenza d'istruttoria e di motivazione, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento e sviamento”;

“Violazione degli artt. 110 d.lgs. 36/2023, 97 cost. e 1, 3 e 6 l. 241/1990 - Violazione dei principi d'imparzialità e buon andamento, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa - Eccesso di potere per erroneità, illogicità, travisamento di fatto e di diritto, carenza d'istruttoria e motivazione, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento e sviamento”: con i tre motivi in esame, in sostanza, De Mori sostiene che la Menarini avrebbe formulato una proposta economica con contenuti manchevoli e modalità essenzialmente divergenti rispetto a quelle prescritte a base di gara,

sottostimato i quantitativi necessari di reattivi e consumabili per soddisfare il fabbisogno di esami a base di gara, quantificato costi di manodopera insufficienti ed inaffidabili, tali da imporre la verifica dell'anomalia dell'offerta; la De Mori ha poi riproposto la richiesta di risarcimento in forma specifica.

9. La stessa controinteressata ha depositato memoria difensiva il 3 febbraio 2026 e il 19 febbraio 2026 la Menarini ha riproposto *ex* articolo 101, comma 2, c.p.a. il motivo il cui esame è stata assorbito dal Tar ed ha lamentato:

“1) *Violazione e/o falsa applicazione della lex specialis di gara.*”: secondo l'aggiudicataria, la ricorrente in primo grado avrebbe dovuto essere esclusa anche perché avrebbe offerto un quantitativo di reagenti (dischi reattivi) insufficiente a coprire il fabbisogno espresso dagli atti di gara e, aumentando virtualmente tale quantitativo in misura tale da renderlo sufficiente, l'offerta supererebbe la base d'asta.

10. Il 20 febbraio 2026, la Punto Zero si è costituita nell'appello incidentale della De Mori, di cui ha chiesto il rigetto, ed ha riproposto in questa sede ai sensi dell'articolo 101, comma 2, c.p.a. le eccezioni e le difese spese in primo grado con riferimento al terzo ricorso per motivi aggiunti della De Mori.

11. Hanno prodotto memoria *ex* articolo 73 c.p.a. la Menarini e la De Mori il 10 aprile 2026 e la Punto Zero in data 11 aprile 2026; hanno presentato memorie di replica le due società che si contendono l'aggiudicazione e all'udienza del 28 aprile 2026 la causa è passata in decisione.

12. Per ragioni di tassonomia processuale, ritiene il Collegio di esaminare per primo l'appello incidentale della De Mori, con la quale viene contestata la sua esclusione dalla gara per cui è causa in ragione dell'irregolarità dell'offerta economica formulata: poiché l'eventuale riammissione dell'appellante incidentale comporterebbe la sua collocazione in graduatoria come prima classificata sul piano tecnico, avendo conseguito da questo punto di vista punti 69/70, mentre la controinteressata punti

33,20, anche un eventuale migliore offerta economica della Menarini non le consentirebbe di superare la De Mori.

13. Il Tar ha ritenuto che l'offerta dell'appellante incidentale fosse irregolare, non già perché fosse da ritenersi condizionata o comunque indeterminata, in quanto contenente un prezzo unitario per analita differente a seconda della richiesta di uno, più o tutti gli analiti (specialmente se la richiesta fosse compresa tra otto e dodici), come contestato dalla Menarini col secondo motivo di ricorso incidentale in primo grado, quanto piuttosto perché *“l'offerta economica della ricorrente principale così determinata appare violare il principio di necessaria unicità dell'offerta, in quanto la stessa appare parzialmente indeterminata e comunque condizionata, in palese violazione delle previsioni di cui all'art. 17, comma 3, del Codice Appalti nonché dell'art. 22 del disciplinare, che vieta le offerte parziali, plurime, condizionate o alternative, in quanto:*

- non risulta specificato se il costo unitario di € 5,02= sia uguale per ciascuno degli analiti oppure no, come è ragionevole attendersi in ragione della notevole diversità dei vari accertamenti e come in effetti operato da Menarini;

- l'offerta economica è condizionata o comunque duplice, poiché il prezzo dell'esame di un singolo parametro sarebbe pari a € 5,02=, mentre quello di tredici parametri contemporaneamente sarebbe pari non già € 65,26 (= € 5,02 x 13 analiti), ma ad € 36,30=;

- l'offerta risulta ulteriormente indeterminata nell'ipotesi in cui debbano eseguirsi, su un unico campione, un numero di esami compreso tra otto e dodici: infatti a partire dall'ottavo esame, se si applicasse il prezzo unitario moltiplicato per il numero di esami si supererebbe il prezzo dell'intero disco, pari, come visto, ad € 36,30 (€ 5,02 x 8 analiti=€ 40,16). In tali ipotesi è quindi dubbio quale sia il prezzo da applicare”.

14. Ritiene il Collegio che l'appello incidentale meriti accoglimento, anche in applicazione dei principi di risultato, della fiducia, dell'accesso al mercato e della

buona fede, di cui rispettivamente agli articoli 1, 2, 3 e 5 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

15. Va al riguardo rilevato che la De Mori, pur avendo modificato unilateralmente il modulo per la compilazione dell'offerta economica, ha formulato una proposta contrattuale del tutto compatibile con le regole di gara e sicuramente vantaggiosa per la stazione appaltante e migliorativa rispetto a quanto richiesto dalla *lex specialis*, che prevede la fornitura di vari sistemi analitici da destinare ad una rete di strumenti POCT (*Point Of Care Testing*) per la gestione diagnostica delle emergenze e delle urgenze in favore delle AUSL Umbria 1 e Umbria 2, così da consentire risparmio di tempi per la gestione e la cura dei pazienti ricoverati in reparto, senza attendere l'invio degli analiti in laboratorio (in teoria, non necessariamente presente all'interno del presidio ospedaliero) e la ricezione delle risposte: si tratta di test diagnostici di facile e pronta esecuzione e dall'esito veloce (comunemente definiti: al letto del paziente o nel punto di cura).

Osserva il Collegio che:

- la richiesta dell'Amministrazione, anche per la natura della fornitura e le altre circostanze tecniche, non impone inderogabilmente l'indicazione di un prezzo unitario diverso per ciascun analita, dovendosi fare salva la scelta imprenditoriale e commerciale dell'operatore economico di indicare una particolare (e unica) quotazione per ogni analita, come peraltro ha deciso di proporre la Menarini per ciascuno dei due rotori offerti;
- nel caso dell'appellante incidentale, in mancanza di un'espressa differenziazione dei prezzi unitari da parte sua, era agevole riscontrare che le prestazioni, anche se eseguite singolarmente, fossero state offerte allo stesso prezzo ($\text{€ } 570.055,20 / 113.359 = \text{€ } 5,02$ ad analita), tenuto conto del costo annuo subtotale offerto per prestazioni previste di chimica clinica ($\text{€ } 570.055,20$) e del numero totale di prestazioni annue previste e

offerte (113.359), con la conseguenza che deve escludersi l'indeterminatezza del prezzo unitario di € 5,20;

- l'importo di € 36,30, previsto (eventualmente) per tutti gli analiti non è alternativo a quello appena indicato e non è collegato all'evolvere di fatti estranei all'ambito delle prestazioni dedotte in gara, ma si configura per essere migliorativo, soddisfacente del pubblico interesse ad ottenere la migliore prestazione al prezzo più basso, non incide sulla *par condicio*, dato che non consente alla De Mori di avvantaggiarsi in alcun modo rispetto alla controinteressata e, soprattutto, non determina alcuna equivocità o incertezza;

- l'offerta di € 36,30 per tutti gli analiti può essere facilmente scomposta per un singolo analita, restando inteso che la singola struttura sanitaria potrà richiedere l'intera batteria o un singolo analita e che il vantaggio per l'Amministrazione si ricollega al risparmio complessivo nel primo caso, fermo restando che dall'ottavo all'ultimo analita la convenienza per la committenza si azzerava, poiché, fermo restando il prezzo complessivo annuo proposto, fisso e imm modificabile di € 570.055,20 per l'intera fornitura di chimica clinica, le AUSL Umbria 1 e 2 acquisteranno, nel primo caso, un profilo che comprende i tredici analiti al costo di € 36,30 e, nel secondo caso, il singolo analita al prezzo di € 5,02;

- in ultima analisi, ciò che la De Mori ha offerto è un solo prezzo totale per tutte le 113.359 prestazioni annue (€ 570.055,20, pari a $113.359 \times € 5,02$), e il prezzo migliorativo consiste nella possibilità per l'Amministrazione di corrispondere anziché € 65,26 (= € 5,02 x 13 analiti) € 36,30 per tutte le richieste che comprendano tutti gli analiti del profilo, non trattandosi, nella fattispecie, dell'ipotesi in cui un offerente avesse formulato più proposte in via alternativa o subordinata, in maniera tale che la scelta di una di esse porti all'esclusione delle altre, con indebito vantaggio del concorrente che, facendo affidamento su di un ventaglio di proposte diverse, possa

ottenere una posizione di vantaggio sugli altri (cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato, sezione III, 6 agosto 2024, n. 6992; *id.*, 1 aprile 2022, n. 2413);

- il valore totale annuo offerto da De Mori di € 570.055,20, resta invariabile per tutto il contratto, nella cui capienza sono comprese le 113.359 determinazioni o prestazioni previste ed offerte, eseguibili o secondo la logica del pacchetto *all inclusive* (ossia il profilo intero dei 13 analiti, al prezzo di € 36,30) o per singolo analita (per € 5,02).

14. In base a tutte le considerazioni che precedono, l'appello incidentale va accolto, restando assorbito l'esame del secondo motivo di censura in quella sede articolato e va dichiarato il non luogo a provvedere sulla domanda risarcitoria riproposta da ultimo, dal momento che la ricollocazione della De Mori al primo posto in graduatoria non costituisce una forma di risarcimento in forma specifica, ma semplicemente l'effetto conformativo della riforma *in parte qua* della sentenza appellata e del conseguente ripristino dello *status quo ante*.

15. Da quanto fin qui rilevato deriva la conseguenza che gli appelli incidentali vanno dichiarati improcedibili.

16. Devono, infine, esaminarsi le censure riproposte dalla Menarini con i motivi il cui esame è stato assorbito dal primo giudice.

17. La controinteressata ha riproposto *ex* articolo 101, comma 2, c.p.a. il primo motivo di ricorso incidentale proposto davanti al Tar, lamentando che la ricorrente in primo grado avrebbe dovuto essere esclusa anche perché avrebbe offerto un quantitativo di reagenti (dischi reattivi) insufficiente a coprire il fabbisogno espresso dagli atti di gara e, aumentando virtualmente tale quantitativo in misura tale da renderlo sufficiente, l'offerta supererebbe la base d'asta.

Sostiene, più nel dettaglio, la controinteressata che l'offerta dell'altra impresa in gara, essendo impostata per profilo o pannello, comporti un quantitativo di dischi (o rotor) inadeguato al fabbisogno di gara: in particolare, la De Mori, contrariamente a quanto emerge dalla lettura della documentazione in atti, avrebbe dovuto "*offrire un numero*

di dischi” - o rotori - “sufficiente ad eseguire tutti i test anche se, per ipotesi, fossero effettuati tutti singolarmente”.

18. La censura non può trovare accoglimento.

19. Osserva al riguardo il Collegio che, fermo restando che l’obiezione in esame si rivolge anche contro l’offerta della stessa Menarini, che era passibile di espulsione dalla procedura di evidenza pubblica, in quanto ha offerto quantitativi di reagenti che non potrebbero mai garantire l’esecuzione di 113.359 prestazioni per singolo analita (l’offerta prevede che *“il numero delle confezioni offerte è stato calcolato tenendo conto che ogni singolo parametro può essere compreso in un pannello”*), va rilevato che:

- la *lex specialis* ha previsto la presentazione di offerte con una caratteristica prestazionale migliorativa, che corrisponde ad una precisa modalità ordinaria di esecuzione del *service*, atteso che è stata richiesta la *“esecuzione contemporanea (con unica procedura) di tutto il profilo esami richiesto”*;

- il modello organizzativo da introdurre nella Regione Umbria del POCT, come sopra descritto, è teso alla richiesta qualitativa del profilo tendenzialmente effettuato in contemporanea;

- il materiale offerto dalla De Mori copre 204.152 *test*, con l’assunzione dell’onere di eseguire tutte le prestazioni – ben inteso - nei limiti del valore complessivo del contratto relativo al lotto, fornendo tutto il parco consumabile e reattivo necessario al bisogno, come previsto dalle regole di gara, secondo cui *“il Fornitore si obbliga irrevocabilmente nei confronti dell’Azienda ad eseguire altresì tutte le prestazioni, dettagliatamente descritte nel Disciplinare di gara e relativi allegati ivi compreso il Capitolato tecnico e nell’Offerta Tecnica, il tutto nei limiti del valore complessivo del contratto”*, ossia del lotto da aggiudicare per la chimica clinica, pari ad € 570.055,20;

- come già osservato sopra, il costo di € 36,30 riguarda esclusivamente l’esecuzione dell’intero profilo dei 13 analiti, uno dei quali costa € 5,02.

20. Nella prospettiva delineata, le censure riproposte in questa sede dalla Menarini non possono essere accolte, restando il Collegio esonerato dall'esame dai motivi assorbiti di primo grado a sua volta riproposti dalla De Mori ex articolo 101, comma 2, c.p.a., in quanto la stessa appellante incidentale, una volta riguadagnata la prima posizione in graduatoria per effetto dell'accoglimento del suo gravame, non potrebbe più ottenere dal loro eventuale accoglimento alcuna utilità ulteriore.

21. In base a tutte le considerazioni che precedono, in conclusione, l'appello incidentale va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, dichiarati improcedibili gli appelli incidentali e respinte le doglianze riproposte in questa sede dalla Menarini, fatti salvi gli ulteriori atti della Punto Zero in conformità alla presente decisione.

22. Le questioni trattate e gli argomenti giuridici spesi dalle parti consentono di disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

- 1) accoglie l'appello incidentale proposto dalla De Mori e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed annulla i provvedimenti con esso impugnati, fatti salvi gli ulteriori atti;
- 2) dichiara improcedibili gli appelli incidentali proposti dalla Punto Zero e dalla Menarini;
- 3) respinge le censure riproposte dalla Menarini ai sensi dell'articolo 101, comma 2, c.p.a.;
- 4) compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Di Raimondo

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO