



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14081 del 2025, proposto da Medika Vision S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B66BD2A9E2, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Zambrotti, Antonio Gentile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asl Roma 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Lucia Bellocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Tec Med S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Fortunato, Dario Gioia, Dana Botta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della Deliberazione del Direttore Generale dell'ASL Roma 1 n. 1270 del 09.10.2025, comunicata ex art. 90 del d.lgs. 36/2025 in data 14.10.2025, avente ad oggetto

“Aggiudicazione della procedura aperta, indetta ai sensi dell’artt. 71 del D.lgs. n. 36/2023 e s.m.i., articolata in un unico lotto, finalizzata all’affidamento della fornitura in “full service”, per un periodo di 36 mesi, eventualmente rinnovabile per ulteriori 24 mesi, di sistemi multifunzionali Faco-Vitrectomi per chirurgia oftalmica da destinare ai Blocchi Operatori dei PP.OO. Oftalmico e San Filippo Neri della ASL Roma 1, alla TEC MED S.R.L. CIG: B66BD2A9E2 per un importo complessivo di € 3.546.270,00 IVA esclusa pari a € 4.326.449,40 IVA inclusa, al netto di oneri della sicurezza non soggetti a ribasso”, e dei verbali di gara, nella parte in cui è stata ammessa alla gara la Tec Med s.r.l. e disposto l’aggiudicazione in favore di quest’ultima e, in subordine, nella parte in cui sono stati attribuiti all’aggiudicataria i punteggi relativi ai parametri tecnici Vp2, Vp3 e G2 dell’Allegato 3.C1 del Disciplinare di Gara;

- di ogni atto presupposto, conseguente e comunque connesso, ivi inclusa la nota dell’ASL Roma 1 del 28.10.2025;

per l’accertamento e la declaratoria di inefficacia del contratto, ove medio tempore stipulato, ai sensi degli artt. 121 e 122 c.p.a. e

per la condanna al subentro della ditta Medika Vision Unipersonale s.r.l. nell’aggiudicazione della gara e, ove stipulato, nel contratto ai sensi dell’art. 124 c.p.a.

e,

in subordine, alla rinnovazione della procedura di gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Tec Med S.r.l. e di Aslroma 1 e di Asl Roma 1;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso, notificato in data 13.11.2025 (e depositato il 17.11.2026), la Società Medika Vision S.r.l. adiva l’intestato T.A.R. del Lazio, per l’annullamento, previa sospensione e concessione di misura cautelare, ai sensi dall’artt. 55 e 56 c.p.a.: “...della

deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 1 n. 1270 del 9/1025 avente ad oggetto: Aggiudicazione della procedura aperta, indetta ai sensi dell'art. 71 del D.Lgs n. 36/2023 e s.m.i., articolata in un unico lotto, finalizzata all'affidamento della fornitura in "full service", per un periodo di 36 mesi, eventualmente rinnovabile per ulteriori 24 mesi, di sistemi multifunzionali Facovitreectomi per chirurgia oftalmica da destinare ai blocchi Operatori dei PP.OO. Oftalmico e San Filippo Neri dell'ASL Roma1, alla Tec Med srl CIG B66BD249E2 per un importo complessivo di € 3.546.270,00 IVA esclusa, al netto di oneri della sicurezza non soggetti a ribasso" e degli ulteriori atti indicati in epigrafe.

2. La ricorrente contesta la legittimità dell'aggiudicazione affidandosi a tre diversi motivi di diritto:

- con il primo motivo, contesta la mancata esclusione dalla gara della Tec Med per la omessa indicazione nell'offerta economica della stima dei costi della manodopera;*
- con il secondo motivo, contesta il mancato inserimento nella busta "offerta tecnica", da parte della Tec Med s.r.l., previsto a pena di esclusione al punto 19 del Disciplinare di Gara nonché art. 1 del Capitolato, dei "riferimenti dei documenti tecnici ove reperire le dichiarazioni riportate"*
- con il terzo motivo, eccepisce l'erronea attribuzione alla Tec Med dei punteggi tecnici per i parametri VP2, VP3 e G2 concernenti le "Caratteristiche tecniche migliorative".*

3. Si costituivano ritualmente sia la resistente Asl Roma 1 che la controinteressata (e aggiudicataria) Tec Med s.r.l. le quali con memoria hanno sostenuto, con argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili:

- la natura "senza posa in opera" dell'appalto aggiudicato per il quale, di conseguenza, non sarebbe stato necessario indicare i costi di manodopera;*
- la natura di requisito di valutazione e non di partecipazione del criterio V14 non in grado di determinare l'esclusione del concorrente ma, al più, una maggiore o minore attribuzione del punteggio. Inoltre l'attribuzione di solo 1,5 punti all'aggiudicataria farebbe perdere alla ricorrente l'interesse a ricorrere in quanto non avrebbe superato la prova di resistenza (lo scarto rispetto alla prima classificata è di 13,23 punti);*
- i punteggi tecnici per i parametri VP2, VP3 e G2 concernenti le "Caratteristiche tecniche migliorative" sarebbero la conseguenza di valutazione altamente discrezionali della stazione appaltante non sindacabili. Inoltre il ricorrente avrebbe sostituito*

personali e apodittiche valutazioni a quelle della Commissione peraltro senza superare la prova di resistenza richiesta in sede di contestazione della legittimità della graduatoria.

4. Alla camera di consiglio del 25.11.2025 veniva accolta la sospensiva dell'aggiudicazione richiesta in via cautelare e fissata l'odierna udienza pubblica. Il Consiglio di Stato respingeva l'appello cautelare proposto dalla controricorrente.

5. Le parti, con ulteriori e finali memorie, insistevano nelle richieste di accoglimento delle loro rispettive conclusioni.

6. All'udienza pubblica del 10.03.2026, il ricorso veniva discusso e trattenuto in decisione.

7. Il ricorso va accolto per le ragioni e nei limiti di quanto di seguito esposto.

8. Vanno accolti i primi due motivi di ricorso formulati dal ricorrente in via prioritaria.

9. In merito al primo motivo di ricorso si rileva quanto segue.

9.1. Gli appalti che hanno ad oggetto la consegna di un bene possono differenziarsi in appalti "con posa in opera" o "senza posa in opera", a seconda del fatto che l'Amministrazione si limiti a richiedere la sola prestazione principale della consegna, ovvero vi affianchi una prestazione secondaria, per sua natura accessoria e strumentale rispetto alla prima, consistente in un complesso di attività necessarie al funzionamento e all'utilizzo del bene medesimo, tali da renderlo concretamente operativo.

9.2. L'art. 108 - comma 9 del D. Lgs. n. 36/2023 - al pari del previgente art. 95 - comma 10 del D.Lgs. n. 50/2016 - ha previsto che "Nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale".

9.2.1. Ai fini dell'esatta distinzione tra forniture "con" o "senza" posa in opera, deve darsi continuità all'orientamento secondo cui "... il criterio discretivo per stabilire se si tratta di fornitura con o senza posa in opera deve essere individuato nella fruibilità o meno, da parte del destinatario, dei beni oggetto della fornitura, "nel senso che laddove si rendano necessarie attività ulteriori - strumentali, accessorie e secondarie per loro natura - rispetto alla mera consegna del bene, l'appalto si configura come posa in opera" (Cons. di Stato, III, 19 marzo 2020, n. 1974; 9 gennaio 2020, n. 170)" (TAR

Lombardia - Milano, Sez. II, sent. n. 2471 del 10 dicembre 2020). La posa in opera “implica lo svolgimento di una prestazione accessoria e strumentale rispetto a quella principale di consegna del bene e consistente in un complesso di attività necessarie all'utilizzo ed al funzionamento del bene medesimo, tali da renderlo operativo”; mentre nella fornitura senza posa in opera “il bene potrebbe essere immediatamente utilizzato dopo la sua consegna da qualsivoglia utente, anche se privo di particolari competenze o conoscenze tecniche”.

Ciò che rileva, pertanto, è la fruibilità da parte del destinatario dei beni oggetto della fornitura, in quanto laddove si rendano necessarie attività ulteriori – strumentali, accessorie o secondarie per loro natura - rispetto alla mera consegna del bene, l'appalto si configura come fornitura “con” posa opera.

9.2.2. Il criterio appena evocato (fruibilità immediata dell'opera da parte dell'utilizzatore, senza esecuzione di opere ulteriori rispetto alla mera consegna del bene) deve essere misurato con l'oggetto specifico dell'appalto. L'art. 2 del Capitolato prevede che “La fornitura si intende comprensiva di tutto quanto necessario per l'utilizzo in sicurezza delle apparecchiature, anche in relazione alla tecnologia proposta”, tra cui:

- “Assistenza tecnica “full risk” comprensiva della manutenzione programmata, correttiva, inclusa la sostituzione delle parti di ricambio, nonché degli aggiornamenti hardware e software gratuiti rilasciati dalle case produttrici”;
- “Imballo e trasporto delle apparecchiature, consegna al piano ed installazione della strumentazione nei locali messi a disposizione, comprensiva degli allacciamenti alla rete di alimentazione elettrica e dati, messa in funzione delle apparecchiature”;
- “Smaltimento dei prodotti di rifiuto derivanti dalle operazioni di cui al precedente punto”;
- “Corsi di formazione iniziale all'uso dei sistemi, alla manutenzione di primo livello ed ulteriori corsi che si rendessero necessari per approfondimenti al personale già formato o per la formazione di nuovi operatori sanitari e tecnici. Dovrà inoltre essere previsto un addestramento al personale del laboratorio analisi e del servizio tecnico coinvolto nella gestione delle apparecchiature (Global Service). Tutta la formazione dovrà essere certificata da apposita documentazione”;
- “Supporto scientifico e metodologico per il personale”;

- *“L’eventuale trasferimento e riavvio della strumentazione all’interno dei presidi della ASL Roma 1, qualora la collocazione iniziale dovesse variare a seguito di riorganizzazioni interne”;*
- *“Sostituzione delle apparecchiature in caso di fermi macchina ovvero guasti ovvero malfunzionamenti prolungati o comunque frequenti e ripetuti, ciò a seguito di motivata richiesta di questa ASL e senza alcun onere aggiuntivo per la stessa”;*
- *“Aggiornamento tecnologico: qualora, durante l’esecuzione del contratto, l’impresa aggiudicataria introduca in commercio nuovi dispositivi (apparecchiature/software/materiali di consumo), anche a seguito di modifiche normative, analoghi a quelli oggetto della fornitura che presentino migliori o uguali caratteristiche di rendimento e funzionalità, i nuovi prodotti/apparecchiature dovranno essere proposti, alle medesime condizioni negoziali, in sostituzione parziale o totale di quelli aggiudicati, previa valutazione qualitativa e autorizzazione da parte della ASL Roma 1. L’impresa aggiudicataria dovrà fornire adeguato corso di aggiornamento al personale e tutto il necessario per il corretto utilizzo dei nuovi prodotti immessi in commercio”.*

9.2.2.1. La giurisprudenza amministrativa ha, invero, chiarito che nelle gare d'appalto, in presenza di disposizioni contraddittorie nel disciplinare di gara riguardo all'obbligo di indicazione dei costi della manodopera, prevale la lettura che favorisce la partecipazione dei concorrenti e rispetta le disposizioni di rango primario, come l'art. 108, co. 9, D.Lgs. n. 36 del 2023, che esclude tale obbligo nei casi di fornitura senza posa in opera.

9.2.2.2. L’art. 20 del Disciplinare di gara prescrive: “La busta “Offerta economica” contiene, a pena di esclusione, l’offerta economica ... L’offerta economica deve contenere i seguenti elementi: ... e) la stima dei costi della manodopera, ai sensi dell’art. 95, comma 10, del Codice. Si precisa che: ... - il concorrente dovrà inserire all’interno della busta economica un documento che illustri le modalità con le quali è stato calcolato il costo della manodopera”.

9.3. Come correttamente rilevato dalla difesa del ricorrente, sia il Disciplinare di gara che il Capitolato, oltre che a fare riferimento esplicito alla necessaria indicazione nell’offerta economica dei costi della manodopera, evidentemente necessari a sostenere la remunerazione del fattore lavoro al di là della semplice consegna, prevedono a

carico del fornitore un coacervo di obblighi alcuni indiretti ed eventuali altri connessi alla consegna e al funzionamento dei beni ulteriori rispetto alla semplice materiale fornitura, imponendo specifiche attività o lavorazioni (si v. p. 8.2.2.) da effettuarsi necessariamente ai fini dell'esecuzione della fornitura e tali, quindi, da integrarne l'oggetto.

9.3.1. Conseguentemente, trattandosi di appalto di fornitura con posa in opera e alla luce di una lettura complessiva delle previsioni del disciplinare di gara in coerenza con quanto direttamente previsto dall'art. 108, co. 9, D.Lgs. n. 36 del 2023, doveva ritenersi necessaria l'indicazione di costi della manodopera e, al contempo, avrebbe dovuto essere considerata illegittima l'indicazione pari a zero contenuta nell'offerta economica dell'aggiudicataria.

9.4. Non possono essere accolte le eccezioni formulate dalla controinteressata secondo le quali da un lato nessun'altra società concorrente ha indicato i costi della manodopera nelle rispettive offerte e, dall'altro, la dimostrazione preliminare del funzionamento degli apparecchi ha rivelato l'assenza di ulteriori attività connesse alla consegna. Ad avviso del collegio, la complessiva normativa di gara depone a favore della qualifica dell'appalto di fornitura con posa in opera e l'omessa indicazione dei relativi costi nelle altre offerte da parte delle altre società concorrenti non può costituire un indice interpretativo affidabile e univoco della lex specialis. Infine, la dimostrazione del funzionamento degli apparecchi offerti nulla esprime circa la natura della fornitura in oggetto, tenuto conto di tutte le attività coeve all'installazione e connesse all'utilizzo identificate dal Capitolato di gara.

10. Anche il secondo motivo di ricorso (anch'esso proposto in via principale), secondo il quale l'aggiudicataria non avrebbe allegato, nella scheda riepilogativa di cui all'Allegato 3.C1, i riferimenti dei documenti tecnici corrispondenti alla caratteristica tecnica migliorativa dalla medesima proposta ("Sviluppo nuovo vitrectomo a profilo smussato per trattamenti estremamente radenti la retina con velocità oltre 25.000 nei calibri 23, 25 e 27G"), deve essere accolto.

10.1. La controinteressata dichiarava nell'offerta che il dato era "ancora non disponibile" e confermava tale mancanza nei suoi scritti difensivi. L'art. 1 del Capitolato prescriveva: "I concorrenti sono tenuti a compilare le schede riepilogative delle caratteristiche tecniche minime, delle caratteristiche tecniche migliorative e del

servizio di assistenza tecnica, debitamente compilate e firmate secondo gli schemi allegati (Allegato 3.B1, Allegato 3.C1 e Allegato 3.C2). In particolare, è obbligatorio pena l'esclusione inserire negli allegati sopramenzionati i riferimenti dei documenti tecnici ove reperire le dichiarazioni riportate”.

10.2. La stessa controinteressata sostiene che tale omissione avrebbe potuto incidere esclusivamente sulla valutazione dell'offerta, senza pregiudicare la partecipazione alla gara. In realtà tale mancanza integra una violazione diretta e immediata della lex specialis, non emendabile e incidente direttamente sulla permanenza in gara della società offerente. Essa condiziona la valutazione complessiva della proposta in quanto non consente alla stazione appaltante di apprezzare le caratteristiche tecniche migliorative rendendo le dichiarazioni non controllabili e alterando, inevitabilmente, la par condicio con gli altri contendenti i quali si sono sottoposti a un onere di allegazione e, di conseguenza, a un controllo gravoso da parte dell'amministrazione appaltante. L'importanza di tali dati tecnici, doverosamente verificabili, è sancita proprio dalla sanzione riconnessa alla loro omissione, chiaramente (e letteralmente) individuabile nell'esclusione dalla gara.

11. L'accoglimento dei (primi due) motivi di ricorso proposti in via principale determina l'assorbimento del terzo motivo di ricorso formulato in via subordinata. La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha enucleato tra le ipotesi di assorbimento quelle riconducibili a evidenti e ineludibili ragioni di ordine logico-pregiudiziale nelle quali l'accoglimento di una censura proposta in via (alternativa o) prioritaria rispetto ad altra consente di ritenere assorbita la censura (alternativa o) subordinata (cfr., per tutte, Cons. di Stato, Ad. Plen. n. 5 del 2015).

12. In conclusione, il primo e il secondo motivo di ricorso sono fondati e ciò determina il conseguente annullamento in parte qua degli atti e dei provvedimenti gravati con dichiarazione di inefficacia del contratto di fornitura eventualmente medio tempore stipulato con l'aggiudicataria del lotto in questione.

In riferimento alla domanda di aggiudicazione e di subentro nel contratto, la Stazione appaltante dovrà procedere alla nuova aggiudicazione in favore della ricorrente e all'adozione degli atti consequenziali, nel rispetto delle norme del codice dei contratti pubblici.

13. *La spese del giudizio seguono il criterio della soccombenza e si liquidano come indicato in dispositivo.*

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la resistente ASL Roma 1 e la controinteressata Tec Med s.r.l., alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente Medika Vision s.r.l., che si quantificano, per ciascuno, nella misura 3.000,00 (tremila/00) euro, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giacomo Nappi

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO