

Publicato il 18/04/2026

N. 00225/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00034/2026 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 34 del 2026, proposto da Zuccato Hc S.r.l., in proprio e Mandataria e Capogruppo Costituenda Ati Zuccato Hc S.r.l.-Arjo Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B626800A3B, B626801B0E, B626802BE1, B626803CB4, rappresentato e difeso dall'avvocato Renzo Fausto Scappini, con domicilio eletto presso il suo studio in Verona, vicolo Ghiaia n. 7;

contro

Regione Abruzzo, non costituita in giudizio;
Areacom, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maura Morretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Sanacilia Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Di Ienno, Lucia Licata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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

per l'annullamento

PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE

- 1) del provvedimento di esclusione dell'A.T.I. formata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a., ai sensi dell'art. 90 del D. lgs. n. 36/2023 notificato il 12.12.2025;
- 2) del verbale del 11.12.2025 della Commissione Giudicatrice di valutazione tecnica dell'offerta dell'A.T.I. formulata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a. con riferimento ai sistemi antidecubito di cui alla categoria “Fascia A” e della conseguente esclusione dal proseguimento della gara dell'offerta formulata dalla predetta A.T.I., verbale non conosciuto in quanto chiesto con istanza di accesso agli atti del 16.12.2025 ma la cui visione è stata differita dalla stazione appaltante, ai sensi dell'art. 35, c. 2, del D.lgs. 36/2023, fino all'avvenuta aggiudicazione della gara;

e per quanto necessario, nei limiti dell'interesse perseguito con il ricorso:

- 3) del Capitolato Tecnico e del Disciplinare di Gara nella parte in cui, mediante l'interpretazione che ne ha dato la Commissione Giudicatrice e fatta propria da AREACOM, dovesse consentire l'esclusione dell'offerta formulata dall'A.T.I. formata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a. per carenza di alcuni requisiti minimi dei sistemi antidecubito offerti per la categoria “Fascia A”.

E CON DICHIARAZIONE DELL'OBBLIGO DI AREACOM

- 4) a riammettere alla gara l'offerta formulata dall'A.T.I. formata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a. alla gara e con obbligo per la Commissione Giudicatrice di valutare tutti i presidi offerti dalla ricorrente per i 4 lotti e per tutte le fasce A, B, C, D e E;

NONCHÉ PER LA CONDANNA

in via principale, in forma specifica:

- 5) alla rivalutazione dell'offerta formulata dall'A.T.I. formata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a. sia in relazione ai sistemi antidecubito di cui alla categoria

“Fascia A” sia a tutte le altre Fasce B, C, D ed E di tutti i 4 lotti di gara;

6) alla conseguente attribuzione del punteggio tecnico ed economico all'offerta formulata dall'A.T.I. formata da Zuccato HC s.r.l. e Arjo s.p.a. in relazione a tutte le Fasce A, B, C, D ed E ed a tutti i 4 lotti di gara;

7) alla conseguente aggiudicazione della gara all'ATI ricorrente, ove spettante, anche previa declaratoria, ai sensi degli artt. 121 e 122 C.P.A., di inefficacia e/o caducazione del contratto eventualmente medio tempore stipulato e l'affidamento all'ATI ricorrente del relativo contratto per il quale si dichiara sin da ora l'interesse al subentro e si propone la conseguente domanda ai sensi dell'art. 122 del D. Lgs. n. 104/2010;

in via subordinata, in forma equivalente,

8) al risarcimento del danno subito conseguente all'illegittimità dei provvedimenti amministrativi impugnati e dell'iter seguito nella procedura de qua, con conseguente declaratoria dei criteri in base ai quali le resistenti dovranno formulare una proposta di pagamento comprendente:

(i) il danno emergente patito e il lucro cessante che l'ATI ricorrente avrebbe ottenuto con l'aggiudicazione dell'appalto, da liquidarsi anche in via equitativa ex art. 1226 c.c. e, comunque, in misura non inferiore al 10% del valore della procedura di cui è causa, maggiorata di rivalutazione monetaria e interessi legali sulla somma rivalutata dal giorno del dovuto al saldo effettivo;

(ii) il risarcimento del danno professionale e d'immagine conseguente alla mancata futura possibilità per l'ATI ricorrente di indicare l'aggiudicazione della gara di cui è causa ed il conseguente svolgimento del relativo servizio tra i requisiti di prequalificazione e di capacità economico-finanziaria, anche con riferimento alla maturazione delle soglie di fatturato specifico, delle future gare, di analogo oggetto, alle quali la ricorrente intenderà partecipare.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Sanacilia Service S.r.l. e di Service Med S.r.l. e di Areacom;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il dott. Mario Gabriele Perpetuini 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 determinazione n. 51 del 10 marzo 2025, AREACOM – Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza – ha indetto una gara comunitaria centralizzata, a procedura aperta, finalizzata alla stipula di accordi quadro monofornitore per la fornitura a noleggio di sistemi antidecubito destinati alle aziende sanitarie della Regione Abruzzo.

La procedura di gara è stata articolata in quattro lotti territoriali, ciascuno espressamente qualificato come indivisibile, ed è stata ulteriormente strutturata, all'interno di ogni lotto, in cinque fasce di prodotto (A, B, C, D ed E), differenziate in ragione della tecnologia utilizzata e del profilo clinico dei pazienti destinatari della terapia antidecubito. L'aggiudicazione era prevista secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di 80 punti all'offerta tecnica e di 20 punti all'offerta economica.

Alla gara ha partecipato la società Zuccato HC S.r.l., in qualità di mandataria e capogruppo di una costituenda associazione temporanea di imprese con Arjo Italia S.p.A., presentando offerta per tutti e quattro i lotti territoriali e per tutte le cinque fasce previste dal Capitolato Tecnico.

Nel corso della fase di valutazione dell'offerta tecnica, la Commissione Giudicatrice ha ritenuto che il prodotto Serene Air, offerto per la Fascia A, non fosse conforme a due requisiti tecnici minimi previsti dal Capitolato Tecnico, relativi, da un lato, alla portata massima terapeutica e, dall'altro, all'altezza complessiva del sistema. In particolare, la Commissione ha affermato che, sulla base del manuale d'uso del dispositivo, la portata

terapeutica sarebbe pari a 180 kg anziché a 200 kg e che l'altezza complessiva del presidio supererebbe il limite massimo di 24 cm.

Sulla base di tali rilievi, la Commissione Giudicatrice ha disposto l'esclusione dell'ATI ricorrente dalla procedura di gara.

Con l'odierno ricorso l'ATI ricorrente impugna, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, il provvedimento di esclusione adottato da AREACOM ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. n. 36 del 2023 e notificato il 12 dicembre 2025. È altresì impugnato il verbale dell'11 dicembre 2025 della Commissione Giudicatrice, concernente la valutazione tecnica dell'offerta dell'ATI per la Fascia A e la conseguente esclusione dalla procedura di gara.

Sono inoltre impugnati, per quanto occorra e nei limiti dell'interesse perseguito, il Capitolato Tecnico e il Disciplinare di Gara, nella parte in cui, per l'interpretazione che ne ha dato la Commissione Giudicatrice e fatta propria da AREACOM, consentirebbero l'esclusione dell'offerta dell'ATI ricorrente per presunta carenza di requisiti minimi del prodotto offerto per la Fascia A.

Si sono costituiti in giudizio AREACOM e le controinteressate Sanacilia Service S.R.L. e Service Med S.R.L. resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

Con ordinanza n. 33/2026 questo collegio ha respinto la domanda cautelare formulata dalla ricorrente.

All'udienza pubblica del 14 aprile 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2.§. In primo luogo il collegio è chiamato a scrutinare l'eccezione processuale sollevata dalla difesa della parte resistente che sostiene l'inammissibilità di tutti i motivi di gravame con cui, o nella parte in cui, la ricorrente censura la presunta irragionevolezza, sproporzionatezza o illogicità dei requisiti tecnici minimi e della struttura del lotto.

L'eccezione è fondata.

La ricorrente sostiene che i requisiti minimi previsti dal Capitolato Tecnico (Art. 3.1, Fascia A) — ovvero la portata terapeutica non inferiore a 200 kg e l'altezza non superiore a 24 cm — siano eccessivi o non conformi agli standard di mercato.

Tuttavia, tali prescrizioni costituiscono clausole conformative che definiscono le caratteristiche essenziali del prodotto richiesto. Se la società ricorrente avesse valutato tali prescrizioni come esorbitanti o tali da impedire la partecipazione con i propri prodotti di punta (come il modello “Serene Air”, che il produttore certifica per soli 180 kg e 25,3 cm di altezza), avrebbe dovuto impugnare direttamente la *lex specialis* di gara. Secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 26.04.2018, n. 4, l'onere di immediata impugnazione sussiste per le clausole che impediscono la formulazione di un'offerta competitiva o che impongono requisiti tecnici impossibili da soddisfare.

Non averlo fatto entro i termini decadenziali dalla pubblicazione del bando rende inammissibile ogni contestazione sollevata solo a seguito dell'esclusione. Inoltre, anche in merito ai riferimenti relativi all'indivisibilità dei lotti e al limite di aggiudicazione, il collegio rileva che gli argomenti risultano appena accennati nella parte in fatto e non esplicitati in specifiche censure.

La ricorrente, infatti, che ha ritenuto necessario “far precedere i motivi di diritto da alcune considerazioni preliminari in ordine all'interpretazione delle clausole escludenti nelle gare di appalto”, cita copiosa giurisprudenza sulla presenza di clausole di un bando o di un disciplinare incerte, ambigue o contraddittorie, senza impugnare alcuna clausola degli atti di gara, ma ritenendo solo necessario in via preliminare citare casi in cui la *lex specialis* presenta clausole escludenti non chiare, ambigue o contraddittorie.

Sul punto il collegio osserva che, come da costante orientamento giurisprudenziale, “In ordine alla natura, al fondamento ed alla consistenza dei doveri di chiarezza e specificità (degli scritti delle parti e in particolare degli atti di impugnazione), ed alle conseguenze discendenti dalla loro violazione, la

Sezione non intende discostarsi dai principi elaborati dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (da ultimo esaustivamente, anche per i richiami ivi contenuti, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4413/2018; sez. IV n. 247/2019), secondo i quali:

a) gli artt. 3, 40 e 101 c.p.a. intendono definire gli elementi essenziali del ricorso, con riferimento alla causa petendi (i motivi di gravame) ed al petitum, cioè la concreta e specifica decisione richiesta al giudice; con particolare riguardo alla stesura dei motivi, lo scopo delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere poco sintetici non contengono una esatta suddivisione tra fatto e motivi, con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. "motivi intrusi", ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminano tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano nel rischio di revocazione" (cfr. ex multis, CdS, Sez. IV, 16 marzo 2026, n. 2156).

Devono, pertanto, dichiararsi inammissibili i motivi intrusi ma non il ricorso in sé nella parte in cui sviluppa le censure in diritto.

3.§. Nel merito, con il gravame in epigrafe si sostiene che l'esclusione dell'ATI ricorrente sarebbe illegittima in quanto fondata su una erronea interpretazione della lex specialis di gara, su un travisamento della documentazione tecnica prodotta in sede di offerta e su una grave carenza di istruttoria, con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e favor participationis.

In particolare, secondo la tesi ricorsuale, la Commissione Giudicatrice avrebbe attribuito rilievo dirimente a indicazioni contenute nel manuale d'uso del prodotto, documento di carattere generale e non specificamente riferito alla configurazione del presidio offerto in gara, trascurando invece la scheda tecnica e il depliant illustrativo, che descriverebbero puntualmente le caratteristiche del prodotto Serene Air proposto dall'ATI ricorrente. Da tali

documenti, in tesi, emergerebbe chiaramente che il sistema garantisce una portata terapeutica di 200 kg nella modalità statica.

La Commissione ha inoltre confuso funzioni aggiuntive e migliorative del prodotto, quali la possibilità di attivare modalità di pressione dinamica alternata, con requisiti minimi pretesi a pena di esclusione, introducendo di fatto criteri non previsti dal Capitolato Tecnico. Per la Fascia A, infatti, il principio terapeutico richiesto dalla *lex specialis* è la cessione d'aria, mentre le ulteriori modalità di funzionamento sono opzionali e destinate esclusivamente a migliorare l'efficacia complessiva del presidio, senza incidere sul possesso dei requisiti minimi.

Analogo travisamento si sarebbe verificato con riferimento all'altezza complessiva del sistema, là dove la Commissione ha erroneamente equiparato l'altezza massima della tasca destinata a contenere il supporto in schiuma allo spessore effettivo della schiuma offerta, ignorando che, nella specifica configurazione proposta dall'ATI ricorrente, lo strato in schiuma è di altezza pari a 3 cm, così da mantenere l'altezza complessiva del presidio entro il limite di 24 cm previsto dal Capitolato.

In presenza di presunte incongruenze o ambiguità documentali, la stazione appaltante avrebbe dovuto attivare i poteri di verifica, chiarimento o soccorso istruttorio previsti dagli artt. 16, 23 del Disciplinare e dall'art. 101 del d.lgs. n. 36 del 2023, evitando di giungere a una decisione espulsiva di estrema gravità, idonea a determinare l'automatica esclusione dell'ATI ricorrente dall'intera gara.

Ne consegue, in tesi, che l'esclusione impugnata si fonda su presupposti erronei e su una interpretazione illogica e sproporzionata della *lex specialis*, con illegittima compressione della partecipazione concorrenziale e con alterazione dell'esito della procedura di gara, con conseguente necessità di annullamento degli atti impugnati e di riammissione dell'ATI ricorrente alla procedura.

4.§. Controdeducono la resistente e le controinteressate che l'esclusione dell'ATI ricorrente discende dall'accertata carenza di requisiti tecnici minimi espressamente previsti dal Capitolato Tecnico a pena di esclusione e non già da interpretazioni arbitrarie o estensive della *lex specialis*.

In particolare, viene osservato che il Capitolato Tecnico distingue chiaramente tra caratteristiche tecniche generali minime (art. 3) e caratteristiche tecniche minime specifiche per tecnologia e tipologia di utilizzo (art. 3.1), entrambe espressamente richieste a pena di esclusione. Ne deriva che la verifica di conformità dell'offerta tecnica costituisce un passaggio necessario e vincolato, non superabile mediante interpretazioni orientate al favor participationis laddove risultino carenti requisiti qualificati come essenziali.

Secondo la difesa resistente, non ricorre nel caso di specie alcuna incertezza, ambiguità o contraddittorietà delle prescrizioni di gara, poiché i requisiti contestati – portata terapeutica minima e altezza complessiva del sistema – risultano chiaramente enunciati dagli atti di gara e riferiti espressamente ai sistemi offerti per la Fascia A. In tal senso, l'esclusione dell'ATI ricorrente sarebbe pienamente compatibile con i principi giurisprudenziali che ammettono l'estromissione dell'operatore in mancanza di un elemento essenziale dell'offerta tecnica.

5.§. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

5.§.1. Con il primo motivo, la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 3.1 del Capitolato Tecnico, nonché il travisamento dei fatti, sostenendo che il prodotto “Serene Air” sarebbe conforme al requisito della portata massima terapeutica non inferiore a 200 kg, poiché tale valore sarebbe garantito nella modalità di funzionamento a “cessione d'aria”.

Il motivo è infondato.

Dalla documentazione di gara prodotta dalla stessa ricorrente – ed in particolare dal manuale d'uso – risulta in modo univoco che il sistema “Serene Air” presenta:

- una portata massima di 200 kg in modalità statica;

- una portata massima di 180 kg in modalità terapeutica.

Orbene, il Capitolato Tecnico richiede espressamente, per i presidi della Fascia A, una “portata massima terapeutica non inferiore a 200 kg”, configurata come requisito tecnico minimo a pena di esclusione.

Non può, pertanto, condividersi l’assunto della ricorrente secondo cui la “cessione d’aria” costituirebbe essa stessa la modalità terapeutica rilevante ai fini del rispetto del requisito.

Dalla lettura sistematica della lex specialis, nonché della documentazione tecnica del prodotto, emerge infatti che:

- la cessione d’aria descrive una tecnologia di gestione del microclima (riduzione dell’umidità e della macerazione cutanea);
- la modalità terapeutica del presidio antidecubito, invece, si identifica con il funzionamento a bassa pressione dinamica alternata, ossia con la variazione ciclica della pressione delle celle.

Tale conclusione è corroborata dalle stesse schede tecniche e depliant prodotti dalla ricorrente, che enumerano le modalità terapeutiche (statica, alternata, pulsazione, ecc.) senza mai qualificare la cessione d’aria come terapia; nonché dall’art. 3.1 del Capitolato, che per la Fascia A richiede espressamente celle in grado di “alternare/sequenziare ciclicamente l’aria”.

Ne consegue che la portata terapeutica deve essere verificata nella modalità di effettiva erogazione della terapia, e non in una modalità statica meramente eccezionale o di servizio.

Poiché nella modalità terapeutica il prodotto offerto non raggiunge i 200 kg di portata richiesti, la Commissione ha correttamente rilevato la non conformità del requisito minimo, con conseguente esclusione.

5.§.2. Con il secondo motivo, la ricorrente contesta l’esclusione sotto il profilo dell’altezza dell’intero sistema antidecubito, sostenendo che la Commissione avrebbe erroneamente valorizzato l’altezza della “tasca” del materassino in schiuma, anziché l’altezza effettiva del supporto offerto.

Anche tale motivo è infondato.

Il Capitolato Tecnico prescrive in modo chiaro che l'“intero sistema” non debba superare l'altezza massima di 24 cm, a tutela della sicurezza del paziente.

Nel caso di specie:

- la scheda tecnica predisposta dall'operatore indicava un'altezza complessiva pari a 23,3 cm (20,3 cm + 3 cm);
- il manuale d'uso, richiesto espressamente dalla documentazione di gara, indicava invece un sistema con altezza complessiva superiore al limite prescritto in quanto composto da:

- a) materasso da 8” (20,3 cm);
- b) tasca di schiuma da 2” fornita, pari a circa 5 cm.

La Commissione ha legittimamente attribuito prevalenza al manuale d'uso, in quanto documento che definisce le caratteristiche certificate, i limiti di sicurezza e le prestazioni del dispositivo, non derogabili in sede di gara.

Come già affermato da questo Tribunale in sede cautelare, alla luce del Regolamento (UE) 2017/745, **le Instructions for Use (IFU) costituiscono la fonte primaria per individuare i limiti operativi e di sicurezza del dispositivo medico, mentre una scheda tecnica predisposta dall'operatore economico non può estendere o modificare tali limiti.** ■

Né può attribuirsi rilevanza alla distinzione operata dalla ricorrente tra “tasca” e “materassino”, poiché il Capitolato richiede di considerare l'intero sistema nella sua configurazione funzionale, comprensiva di tutti i componenti forniti e utilizzati.

Se è prevista una tasca di 5 cm non si comprende per quale ragione l'operatore dovrebbe offrire un materassino di misura inferiore, con il rischio che la tasca non avvolga bene gli elementi del presidio antidecubito e possa così non far funzionare adeguatamente il dispositivo.

5.§.3. La ricorrente deduce, infine, la violazione dell'art. 101 del d.lgs. n. 36/2023 per omessa attivazione del soccorso istruttorio.

La censura è infondata.

Nel caso di specie, le carenze riscontrate attengono a requisiti tecnici minimi del prodotto offerto, e non a profili formali o meramente dichiarativi. L'eventuale richiesta di chiarimenti avrebbe comportato una modifica sostanziale dell'offerta tecnica, inammissibile ai sensi dell'art. 101, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 36/2023.

Il soccorso istruttorio, anche nella sua declinazione procedimentale, non può essere utilizzato per correggere o sanare una non conformità oggettiva del bene offerto rispetto alle prescrizioni della lex specialis, pena la violazione della par condicio tra i concorrenti.

6.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere respinto perché infondato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (L'AQUILA), definitivamente pronunciando:

- 1) respinge il ricorso indicato in epigrafe;
- 2) condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in complessivi euro 6.000,00, oltre accessori di legge, da corrispondere in parti uguali ad AREACOM, Sanacilia Service S.R.L. e Service Med S.R.L.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere, Estensore

Rosanna Perilli, Consigliere

L'ESTENSORE
Mario Gabriele Perpetuini

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO