



DELIBERA N. 267

2 luglio 2025

Oggetto

Pikdare S.p.a. – Istanza di parere di precontenzioso ex art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023 – Gara comunitaria centralizzata a procedura aperta, per la fornitura, in ambito territoriale e ospedaliero, di strisce reattive per diabetologia occorrenti alle Aziende sanitarie della Regione Lazio e USL della Regione Umbria – Importo complessivo a base di gara: €112.277.995,05 – S.A. Regione Lazio – CIG: B6056486F9 (lotto 6); B6056497CC (lotto 7); B60564A89F (lotto 8); B60564B972 (lotto 9); B60564CA45 (lotto 10); B6056540E2 (lotto 18) B6056551B5 (lotto 19); B605656288 (lotto 20) - istanza presentata singolarmente

PREC 0145/2025/F

Riferimenti normativi

Art. 108 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Bando di gara - criteri di aggiudicazione - discrezionalità

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 2 luglio 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 58248 del 14 aprile 2025, e la relativa memoria, presentata da Pikdare S.p.a. con cui l'operatore economico contesta



il bando di gara a procedura aperta indetta dalla Regione Lazio per la “fornitura, in ambito territoriale e ospedaliero, di strisce reattive per diabetologia occorrenti alle Aziende sanitarie della Regione Lazio e alle USL della Regione Umbria”, che a suo dire causerebbe una restrizione della partecipazione dovuta alla insufficiente descrizione dell’oggetto della gara stessa e al disallineamento fra oggetto e codice CPV, ed inoltre prevederebbe criteri di aggiudicazione illogici. Sotto questo profilo, l’istante rivolge un gruppo di contestazioni nei confronti dei criteri che assegnano un punteggio al possesso di certificazioni di compatibilità rilasciate dai produttori di penne per insulina, in funzione del numero di marche di penne per le quali sono state rilasciate, osservando che le certificazioni sono in realtà rilasciate dai produttori di aghi e pertanto il criterio in sé si rivelerebbe illogico. Analogamente l’istante contesta il punteggio assegnato al possesso di certificazioni di compatibilità per farmaci “non insulinici”, in quanto ritiene che il criterio avrebbe dovuto specificare espressamente “farmaci non insulinici dedicati alla terapia diabetologica”, esulando altrimenti essi dall’oggetto della procedura. I criteri appena descritti, dedicati alle certificazioni di compatibilità, sarebbero inoltre lesivi del divieto di commistione fra requisiti soggettivi e criteri oggettivi in quanto il punteggio (20 punti su 80) sarebbe assegnato all’elemento delle certificazioni a prescindere dal pregio tecnico del prodotto. Un secondo gruppo di contestazioni è rivolto ai criteri premianti riguardanti specifiche caratteristiche degli aghi (diametro, flusso e caratteristiche di penetrazione e inserimento). Secondo l’istante, la valutazione del criterio qualitativo riferito al diametro interno dovrebbe essere basata su parametri maggiormente obiettivi e precisi da specificare all’interno del criterio, richiedendo l’esito di test di laboratori esterni. Le contestazioni dell’istante si rivolgono comunque, in particolare, al criterio premiante relativo alla “Numerosità delle sfaccettature dell’ago penna ed in particolare sfaccettature maggiori di 3 (Bevel > 3)”, che risulterebbe restrittivo della concorrenza perché illogico e privo di basi scientifiche. L’istante espone ampiamente sul punto sostenendo, anche sulla base di una relazione tecnica, che il numero delle sfaccettature dell’ago sarebbe un parametro in sé ininfluenza sulle caratteristiche dell’ago, non essendovi studi clinici completamente indipendenti che dimostrino la superiorità, in termini di comfort per il paziente, di una iniezione eseguita con un ago al variare



esclusivamente del numero di sfaccettature, e riferendo che vari studi pubblicati su riviste internazionali deporrebbero per la maggiore efficacia della triplice sfaccettatura (caratteristica degli aghi prodotti dall'operatore economico istante) rispetto all'ago penna con più sfaccettature. Egli auspica pertanto, per tutti i motivi sopra richiamati, l'annullamento della procedura;

CONSIDERATO che la presente istruttoria è stata sospesa in quanto la Regione Lazio pubblicava in data 29 aprile 2025 un "Avviso di rettifica documentazione" con cui sospendeva la procedura;

CONSIDERATO che è stato richiesto all'istante, con note prot 67425 del 6 maggio 2025 e prot 77219 del 22 maggio 2025, di chiarire se intendesse partecipare alla gara e se permanesse l'interesse al parere a seguito della rettifica degli atti di gara, rammentando il consolidato orientamento della giurisprudenza secondo cui «l'operatore del settore che non abbia presentato domanda di partecipazione non è legittimato a contestare le clausole di un bando di gara che non rivestano nei suoi confronti portata escludente», dovendosi con ciò intendere «quelle che con assoluta certezza gli precludano l'utile partecipazione» (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4 del 2018), e rammentando che non sono ritenute "escludenti" le clausole relative al metodo di gara, al criterio di aggiudicazione e alla valutazione dell'anomalia;

CONSIDERATO che l'istante replicava alle richieste, da ultimo con nota prot. 79942 del 27 maggio 2025, affermando di ritenere sussistente il proprio interesse al parere anche a seguito della rettifica degli atti di gara e riferendo di essere intenzionato, comunque, a presentare domanda di partecipazione alla gara pur ritenendo di non poter partecipare utilmente, dati i criteri di aggiudicazione ritenuti restrittivi;

RITENUTO quindi di avviare il procedimento di precontenzioso, al fine di esaminare le doglianze dell'istante che riferiva di partecipare alla gara;

VISTO l'avvio del procedimento effettuato con nota prot. n. 80730 in data 28 maggio 2025;

VISTA la memoria della stazione appaltante Regione Lazio, acquisita al prot. n. 83394 del 4 giugno 2025, con cui l'Amministrazione difende il proprio operato e rappresenta di aver adottato il provvedimento di rettifica della procedura di



gara in data 8 maggio 2025, prorogando i termini per la presentazione delle offerte al 9 giugno successivo. Pertanto, nel respingere la contestazione circa la indeterminatezza dell'oggetto di gara, essa fa notare come l'o.e. istante abbia avuto a disposizione un congruo periodo di tempo per esaminare la documentazione di gara, nella quale era ben chiaro che essa avesse per oggetto la fornitura di dispositivi per diabetici, comprensiva anche di "aghi penna per insulina". La S.A. fa notare come l'istante avesse preso visione tempestivamente della gara, tanto da inviare una memoria alla S.A. già in data 14 marzo 2025 in merito alla procedura, che inizialmente prevedeva un termine per la presentazione delle offerte fissato all'8 maggio 2025, ora prorogato al 9 giugno. Allo stesso tempo, la S.A. comunica di aver ricevuto e riscontrato numerose richieste di chiarimento, riferite anche ai lotti di interesse dell'istante. Pertanto, essa ritiene pretestuosa la doglianza circa la indeterminatezza dell'oggetto della gara. Con riferimento, poi, alla presunta illegittimità dei criteri di aggiudicazione, la S.A. specifica, in relazione ai criteri che prevedono l'assegnazione di punteggio «in funzione del numero di marche di penne per le quali il produttore abbia rilasciato certificazione di compatibilità con l'ago offerto», che tali criteri sono richiamati espressamente dalle Linee guida SID (Società Italiana Diabetologia) e riferisce che tali certificazioni erano già richieste fra i criteri premiali della precedente edizione della medesima gara del 2019 alla quale partecipava anche l'istante, risultando primo in graduatoria per un lotto e secondo in graduatoria per un altro lotto, entrambi finalizzati alla stipula di un accordo quadro con i primi due operatori. Con riferimento alla presunta illogicità del punteggio assegnato alla certificazione di compatibilità degli aghi anche per farmaci non insulinici, la S.A. richiama nuovamente le Linee guida SID, che dispongono che anche tale compatibilità sia attestata. In relazione, poi, alla lamentata illogicità e irragionevolezza dei criteri riguardanti il "diametro interno", "flusso" e "caratteristiche ago (penetrazione e inserimento)", la S.A. riferisce di aver provveduto a rettificare tali criteri, anche accogliendo in parte quanto rilevato da Pikdare S.p.a., provvedendo ad accorpare i suddetti criteri in un unico criterio di valutazione discrezionale. Infine, quanto al criterio n. 6 attinente alla "numerosità delle sfaccettature dell'ago" e con punteggio attribuito all'affilatura superiore a 3, la S.A. rappresenta che tale misura costituisce, secondo le Linee guida, il requisito



minimo, ma che la S.A. può ben prevedere un criterio premiale per l'eventuale offerta migliorativa, che nel caso di specie ha fra l'altro un'incidenza minima sul punteggio complessivo (4/80). In proposito, la S.A. riferisce che tale criterio premiale veniva utilizzato in altre gare simili bandite da soggetti aggregatori e segnala che, nell'ambito di una di queste, esso era oggetto di ricorso proprio da parte dell'odierno istante, ricorso che veniva respinto sia dal T.A.R. Lombardia (sent. n. 803/2023) sia dal Consiglio di Stato (sent. n. 8512/2023) i quali osservavano che il criterio in parola rispondeva all'esigenza di valorizzare in maniera proporzionata e adeguata le offerte che prevedessero un maggior grado di comfort per gli utilizzatori;

VISTO il bando di gara, il cui oggetto si riferisce alla «fornitura, in ambito territoriale e ospedaliero, di strisce reattive per diabetologia»;

VISTA la determinazione dirigenziale dell'8 maggio 2025 con la quale la S.A. approvava le rettifiche al bando di gara e inseriva i CPV corretti;

CONSIDERATO quindi che, nel caso di specie, innanzi tutto non può essere accolta la contestazione riferita alla indeterminatezza dell'oggetto del bando che, non riferendosi espressamente a tutti i singoli prodotti oggetto di fornitura, secondo l'istante avrebbe causato una limitazione della partecipazione. L'istante, infatti, che chiarisce di essere un "primario operatore nell'ambito dei dispositivi medici per la cura e il monitoraggio dei pazienti diabetologici" e rappresenta che la procedura "si distingue per la sua rilevanza strategica e dimensionale, in quanto è divisa in 20 lotti e riguarda i pazienti di Lazio e Umbria" non dimostra in alcun modo che l'oggetto del bando abbia costituito un elemento fuorviante tale da costituire un ostacolo alla partecipazione. Si osserva, invece che l'istante, esperto del settore, già al momento della presentazione dell'istanza di precontenzioso, e quindi ben prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, aveva preso contezza del contenuto degli atti di gara e dell'oggetto dei singoli lotti. Inoltre, a seguito della rettifica apportata alla documentazione, la S.A., oltre ad inserire i CPV corretti estendeva i termini per la presentazione delle offerte. Pertanto, non si ritiene di ravvisare alcun impedimento alla partecipazione dovuto ad una non completa elencazione dei prodotti richiesti all'interno dell'oggetto del bando, che comunque evidenziava trattarsi di gara riferita al settore della diabetologia e ne dettagliava chiaramente i singoli lotti;



CONSIDERATO che, in ordine ai criteri di valutazione delle offerte da parte della P.A., la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che si tratta di «espressione dell'ampia discrezionalità attribuita dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, e, come tale, è sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità solo allorché sia macroscopicamente illogica, irragionevole ed irrazionale e i criteri non siano trasparenti ed intellegibili (Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2018, n. 2602; Sez. III, 2 maggio 2016, n. 1661; Sez. V, 18 giugno 2015, n. 3105), considerato che la causa della gara pubblica consiste nell'approvvigionare, mediante il più conveniente dei possibili contratti, l'amministrazione delle opere, dei beni o dei servizi di cui effettivamente necessita nell'interesse generale, e non nel mero mettere a disposizione delle imprese interessate un'occasione di lavoro da modulare sulle loro preferenze organizzative» (Cons. Stato, Sez. V, 20 luglio 2023, n. 7111 che richiama Cons. Stato, Sez. V, 27 ottobre 2022, n. 9249; 4 ottobre 2022, n. 8481; 2 marzo 2022, n. 1486; 20 aprile 2020, n. 2486);

CONSIDERATO che l'Autorità, in linea con la giurisprudenza, ha ribadito in numerose occasioni il principio sopra esposto (*ex multis*, delibere Anac n. 117 del 26 marzo 2025, n. 88 dell'8 marzo 2023, n. 586 del 7 dicembre 2022);

VISTA la giurisprudenza (T.A.R. Lombardia 30 marzo 2023, n. 803) richiamata dalla stazione appaltante attinente al giudizio incardinato dal medesimo istante Pkdare S.p.a. su altra gara, dopo aver richiamato il principio consolidato per cui l'amministrazione aggiudicatrice gode di ampia discrezionalità nella scelta del bene oggetto di fornitura e nella predisposizione dei criteri relativi ai punteggi tecnici, senza che un operatore possa pretendere né di conformare la legge di gara alle proprie aspirazioni né di sostituire la propria personale e opinabile valutazione con quella della stazione appaltante (cfr. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 10101/2022), il T.A.R. riteneva, dopo aver disposto apposita verifica tecnica, che il criterio premiale in contestazione ("Numerosità delle sfaccettature dell'ago penna ed in particolare sfaccettature maggiori di 3 (Bevel > 3)", analogo al criterio premiale della gara oggetto del presente parere, «non sia palesemente erroneo o illogico e quindi illegittimo». La sentenza veniva confermata in sede di appello dal Consiglio di Stato (sent. 26 settembre 2023, n. 8512), che osservava innanzi tutto come tale criterio non integrasse un requisito di partecipazione, bensì un criterio di attribuzione di un punteggio



(premiale), e sottolineava che «l'Amministrazione - pur essendo vincolata all'applicazione del principio di *favor participationis*, che tutela la libera concorrenza alle procedure di evidenza pubblica e impedisce alle stazioni appaltanti l'introduzione di regole che restringono la possibilità per gli operatori economici di presentare offerta idonea (Consiglio di Stato, Sezione III, 13 dicembre 2022, n. 10932) - ben poteva adottare regole di gara che, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità in materia, potessero garantire il perseguimento dell'obiettivo di fornire, nel caso in esame, dispositivi nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non estraneità rispetto all'oggetto di gara (aghi da insulina, nella fattispecie) al contempo efficaci e agevolmente sopportabili da parte dei pazienti». E concludeva che «appare ragionevole - nell'ambito della lata discrezionalità amministrativa di cui gode la stazione appaltante e nei limiti in cui tale scelta è sindacabile dal g.a. - la decisione di premiare con il sistema tabellare le offerte degli operatori economici che fossero migliorative rispetto alle tre sfaccettature minime richieste, potendosi, così, garantire il rispetto del principio di cui all'articolo 32 della Costituzione e il raggiungimento del fine di erogare cure adeguate e senza inutili fastidi e sofferenze ai pazienti a causa dell'iniezione quotidiana. L'opzione dell'Amministrazione appellata, lungi dal costituire l'introduzione di una clausola escludente o, comunque, violativa del principio di concorrenza sul libero mercato, corrisponde all'esigenza di valorizzare in maniera proporzionata e adeguata le offerte che aumentassero i livelli di *comfort* per i fruitori del servizio da erogare e l'applicazione di tale criterio che ne ha fatto la stazione appaltante risulta immune dai vizi denunciati»;

CONSIDERATO quindi, con riferimento alle contestazioni che l'istante rivolge alla S.A. per la scelta dei criteri di valutazione dell'offerta, che occorre innanzi tutto ribadire i principi consolidati sopra richiamati, per cui l'Amministrazione gode di ampia discrezionalità tecnica nella scelta dei criteri sulla base dei quali attribuire il punteggio alle offerte e il vaglio resta limitato ai profili che possano apparire macroscopicamente illogici, irragionevoli o irrazionali;

CONSIDERATO anche che, come evidenziato dalla giurisprudenza, «Nell'ambito della propria discrezionalità tecnica la stazione appaltante può, conformare la disciplina di gara in modo da attribuire valore premiale anche a requisiti soggettivi dell'operatore economico, idonei a "illuminare" sulla qualità



e affidabilità dell'offerta, purché nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza, non essendo configurabile, in termini generali, un divieto assoluto di commistione tra criteri soggettivi di partecipazione e elementi oggettivi di valutazione dell'offerta» (Cons. Stato, 20 dicembre 2024, n. 10256);

RITENUTO che, nel caso di specie, il fatto che la S.A. abbia ritenuto di assegnare 20 punti su 80 al possesso di certificazioni di compatibilità non appare irragionevole né sproporzionato, considerato che, come evidenziato dalla S.A., si tratta di requisiti raccomandati dalle Linee guida SID (Società Italiana Diabetologia), e pertanto, in ragione di ciò, sfuggono a una valutazione di irragionevolezza o di arbitrarietà. Per ciò che concerne i criteri "premianti" riguardanti "diametro interno", "flusso" e "caratteristiche ago", per i quali la S.A. in parte accoglieva le osservazioni dell'istante accorpendoli in un unico criterio, la Pikdare S.p.a. riteneva che ciò solo parzialmente resolvesse quanto contestato in sede di parere di precontenzioso. Tuttavia, si osserva che oltre alla esiguità del punteggio assegnato a tali criteri, trattasi di aspetti caratterizzati da alta specificità tecnica (scelta delle modalità di valutazione del diametro interno dell'ago) che rientrano necessariamente nell'ampia discrezionalità tecnica della stazione appaltante. Una osservazione a parte merita il criterio della "numerosità delle sfaccettature dell'ago", con punteggio attribuito all'affilatura superiore a 3. In merito a tale criterio, la S.A. evidenziava come esso fosse già stato oggetto di pronunce del giudice amministrativo proprio su ricorso della Pikdare S.p.a. in gare precedenti e la questione era stata risolta, sia dal T.A.R., che aveva anche disposto apposita perizia tecnica, sia dal Consiglio di Stato nel senso che nulla vieta all'Amministrazione di inserire criteri ritenuti, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, migliorativi rispetto ai requisiti minimi, sempre che non siano palesemente illogici o sproporzionati;

CONSIDERATO che l'Autorità non ha motivo di discostarsi da quanto già statuito dal giudice amministrativo a seguito di specifica verifica tecnica e considerato altresì che il criterio premiale in parola ha, nel caso di specie, un'incidenza minima sul punteggio complessivo (4/80);

RITENUTO quindi che, nel caso di specie, che le contestazioni dell'istante non siano accoglibili per tutte le motivazioni sopra esposte;



Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, non si ravvisa alcun impedimento alla partecipazione dovuto ad una presunta indeterminatezza dell'oggetto del bando, che comunque evidenziava trattarsi di gara riferita al settore della diabetologia e dettagliava chiaramente i singoli lotti. L'istante, comunque, non dimostra che la sua partecipazione alla gara sia stata impedita o limitata;
- i criteri di valutazione delle offerte sono espressione dell'ampia discrezionalità attribuita all'Amministrazione dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, e, come tale, sono sindacabili solo allorché siano macroscopicamente illogici, irragionevoli e irrazionali. Il criterio relativo al possesso di certificazioni di compatibilità non appare irragionevole né sproporzionato, considerato che si trattava di requisiti raccomandati dalle Linee guida SID (Società Italiana Diabetologia) e quindi, in ragione di ciò, sfugge a una valutazione di irragionevolezza o di arbitrarietà;
- i criteri "premianti" riguardano aspetti caratterizzati da alta specificità tecnica che rientrano necessariamente nell'ampia discrezionalità tecnica della stazione appaltante. In particolare, il criterio della "numerosità delle sfaccettature dell'ago" era stato già oggetto di pronunce del giudice amministrativo, dalle quali l'Autorità non intende discostarsi, secondo le quali nulla vieta all'Amministrazione di inserire criteri ritenuti, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, migliorativi rispetto ai requisiti minimi, sempre che non siano palesemente illogici o sproporzionati.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 9 luglio 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente