



**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 della Valle D'Aosta**

**(Sezione Unica)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 26 del 2021, proposto da

- C.M. Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Gabriele Tricamo, Angelo Annibali, Andrea Ruffini e Matteo Valente e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

*contro*

- l'Azienda U.S.L. della Valle d'Aosta, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Ignazio Pagani e Giulia Dalle Carbonare e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

- la Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

*nei confronti*

- La Cascina Global Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Michele Perrone e Angelo Michele Benedetto e domiciliata ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

*per l'annullamento*

- della determinazione dirigenziale n. 551 del 18 giugno 2021 con cui l'A.U.S.L. Valle d'Aosta ha disposto la *«adesione alla convenzione Consip Sanità per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli enti del servizio sanitario nazionale per le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 26, Legge 23 dicembre 1999 n. 488 e s.m.i. e dell'articolo 58, Legge 23 dicembre 2000 n. 388» - Lotto 1, per il periodo compreso dal 01/07/2021 al 30/06/2025, per le sedi ospedaliere dell'Azienda USL della Valle d'Aosta»*;
- di ogni atto relativo all'istruttoria condotta dall'Amministrazione, al fine di aderire alla convenzione Consip Sanità, ivi compresi eventuali pareri e note finalizzate all'adozione del provvedimento gravato;
- di ogni atto preordinato, connesso e consequenziale adottato dall'Amministrazione resistente;
- nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, se stipulato, e per il risarcimento dei danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto il decreto n. 12/2021 con cui è stata respinta l'istanza cautelare monocratica e fissata la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza di sospensione;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda U.S.L. della Valle d'Aosta e di La Cascina Global Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, cod. proc. amm.;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 17 settembre 2021, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 28 giugno 2021 e depositato in pari data, la società ricorrente ha impugnato la determinazione dirigenziale n. 551 del 18 giugno

2021 con cui l'A.U.S.L. Valle d'Aosta ha disposto la «adesione alla convenzione Consip Sanità per "l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli enti del servizio sanitario nazionale per le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 26, Legge 23 dicembre 1999 n. 488 e s.m.i. e dell'articolo 58, Legge 23 dicembre 2000 n. 388" - Lotto 1, per il periodo compreso dal 01/07/2021 al 30/06/2025, per le sedi ospedaliere dell'Azienda USL della Valle d'Aosta»; è stato chiesto, altresì, il risarcimento del danno.

Con Bando di gara pubblicato in data 5 dicembre 2018, SCR Piemonte S.p.A., in qualità di soggetto aggregatore per conto delle Amministrazioni sanitarie regionali, ha indetto una gara centralizzata – suddivisa in 5 lotti – “per l'affidamento dei Servizi di pulizia, sanificazione e servizi accessori, a ridotto impatto ambientale per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte e per l'Azienda USL Valle d'Aosta (gara 137-2018)”, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il Lotto 3 (CIG 7651503C03), afferente agli ambiti territoriali di competenza delle AA.SS.LL. TO3 e TO4 e all'A.U.S.L. Valle d'Aosta, ha ad oggetto un servizio avente una durata di 36 mesi con opzione di rinnovo per ulteriori 24 mesi, per un valore complessivo pari a € 64.974.549,74. La predetta procedura (Lotto 3), aggiudicata alla ricorrente C.M. Service con provvedimento del Consigliere Delegato di SCR n. 451 del 14 dicembre 2020, è stata oggetto di due ricorsi giurisdizionali incardinati presso il T.A.R. per il Piemonte: un gravame, proposto da La Cascina Global Service (R.G. n. 82/2021), con cui è stata contestata in radice la procedura di gara regionale in ragione dell'efficacia e dell'asserita prevalenza della Convenzione Consip, è stato respinto con sentenza in forma semplificata n. 237 del 4 marzo 2021 (allo stato appellata presso il Consiglio di Stato); un altro contenzioso è stato avviato da Dussmann Service (R.G. n. 66/2021), la cui istanza cautelare, sebbene respinta in primo grado, è stata poi accolta in appello (ordinanza n. 2370 del 7 maggio 2021 del Consiglio di Stato), con conseguente sospensione della procedura di gara indetta da SCR. In ragione di ciò, l'Azienda Sanitaria della Valle d'Aosta ha interrotto tutte le

operazioni, già in fase avanzata, propedeutiche all'affidamento del servizio, a far data dal 1° giugno 2021, in favore di C.M. Service ed ha deciso, attraverso il provvedimento impugnato per mezzo del presente giudizio, di aderire alla Convezione Consip, pienamente operativa, a partire dal 1° luglio 2021, affidando il servizio per un quadriennio al R.T.I. formato da La Cascina Global Service S.r.l. (mandataria) e Global CRI S.r.l. (mandante).

Assumendo l'illegittimità del predetto provvedimento, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 26, comma 3, della legge n. 488 del 1999, dell'art. 9, comma 3 bis, del decreto legge n. 66 del 2014 (convertito, con modificazioni, in legge n. 89 del 2014), dell'art. 1, commi 548, 549 e 550, della legge n. 208 del 2015, nonché delle norme espressamente indicate nel motivo seguente, e per violazione dell'art. 32 del D. Lgs. n. 50 del 2016, per eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, per sproporzione e per irragionevolezza.

Ulteriormente sono stati dedotti, sotto un duplice profilo, la violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 26, comma 3, della legge n. 488 del 1999, dell'art. 9, comma 3 bis, del decreto legge n. 66 del 2014 (convertito, con modificazioni, in legge n. 89 del 2014), dell'art. 1, commi 548, 549 e 550, della legge n. 208 del 2015, nonché delle norme espressamente indicate nel motivo seguente, e per eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, per sproporzione e per irragionevolezza.

Con decreto n. 12/2021 è stata respinta, inaudita altera parte, l'istanza cautelare monocratica ed è stata fissata la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza di sospensione.

Si sono costituite in giudizio l'Azienda U.S.L. della Valle d'Aosta e La Cascina Global Service S.r.l., che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 13 luglio 2021, fissata per la discussione della domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la difesa della parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, le difese delle parti resistenti hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, stante l'inoperatività della convenzione stipulata tramite SCR Piemonte in seguito alla sospensione della procedura da parte del Consiglio di Stato, oltre che per mancata impugnazione della pregressa determinazione dirigenziale n. 1003/2020, mentre nel merito ne hanno chiesto il rigetto; la difesa della ricorrente – dopo aver segnalato che il T.A.R. Piemonte, con la sentenza 15 luglio 2021, n. 742, ha respinto il ricorso di Dussmann Service e quindi ha ripristinato l'operatività della Convenzione stipulata da SCR Piemonte con essa ricorrente – ha controdedotto alle eccezioni di inammissibilità formulate dalle difese delle parti resistenti, eccepandone l'infondatezza, ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 17 settembre 2021, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni di carattere preliminare formulate dalle difese delle parti resistenti, in quanto il ricorso non è fondato nel merito.
2. Con il primo motivo si assume l'irragionevolezza e la sproporzione della determinazione assunta dall'Azienda resistente che, a fronte di una sospensione giudiziale, di durata limitata, della procedura posta in essere dalla Centrale di acquisto regionale (SCR Piemonte), ha deciso di affidare il servizio per quattro anni facendo ricorso alla Convenzione Consip, senza considerare la imminente definizione del giudizio di primo grado (poi avvenuta il 15 luglio 2021), con conseguente violazione del novellato comma 8 dell'art. 32 del Codice dei contratti pubblici, secondo il quale non costituirebbe giustificazione adeguata per la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto la pendenza di un ricorso giurisdizionale; il tutto senza nemmeno

tenere conto dell'avvenuta predisposizione di tutte le attività preliminari con la ricorrente, già in grado di avviare il servizio a far data dal 1° giugno 2021, e non considerando che nel periodo di inattività della convenzione regionale il servizio avrebbe potuto essere garantito attraverso un affidamento diretto (contratto-ponte), che ne avrebbe assicurato la continuità anche in un periodo di emergenza pandemica da Covid-19.

2.1. La doglianza è infondata.

L'Azienda sanitaria resistente si è determinata ad attivare la Convenzione Consip, pienamente operativa, a far data dal 1° luglio 2021, poiché la gara regionale che ha individuato quale contraente la ricorrente C.M. Service è stata sospesa dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 2370 del 7 maggio 2021. Quindi al momento dell'avvio del servizio vi era un'unica convenzione attiva cui ricorrere – ovvero quella stipulata dalla Consip – che non ha consentito all'Azienda sanitaria di percorrere soluzioni alternative, sia in ragione delle cogenti previsioni normative applicabili al settore degli appalti in ambito sanitario, sia per la necessità di garantire l'espletamento di un servizio essenziale – relativo alla pulizia e alla sanificazione degli ambienti ospedalieri – senza soluzione di continuità.

A tal fine, va preliminarmente segnalato come alla data del 30 giugno 2021 risultava scaduto il contratto-ponte (approvato con determinazione del 29 agosto 2019, n. 703, come modificata con determinazione del 18 settembre 2020, n. 687: all. 3 e 4 dell'Azienda sanitaria), con cui era stato affidato in proroga tecnica il servizio a Dussmann Service S.r.l.; alla scadenza del predetto contratto si è verificato anche l'esaurimento dei fondi destinati al servizio in questione (cfr. all. 5 e 13 dell'Azienda sanitaria), in tal modo impedendosi una ulteriore proroga dell'affidamento in essere che potesse dar modo di attendere la conclusione del contenzioso relativo alla gara svolta dalla SCR Piemonte.

La normativa che disciplina la materia non avrebbe consentito alcun prolungamento della proroga, trattandosi di procrastinare un affidamento

diretto che non risulta ammesso dalla legge, se non in limitatissime eccezioni, nell'ambito in questione.

In primo luogo e contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, l'Azienda resistente ha certamente rispettato la parte del comma 8 dell'art. 32 del D. Lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici) laddove si stabilisce che *“non costituisce giustificazione adeguata per la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto, salvo quanto previsto dai commi 9 e 11, la pendenza di un ricorso giurisdizionale, nel cui ambito non sia stata disposta o inibita la stipulazione del contratto”*, considerato che l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 2370/2021 ha sospeso la procedura di gara posta in essere dalla Centrale di acquisto regionale, inibendo quindi di dare corso alla stessa attraverso l'attivazione della correlata convenzione.

In ogni caso, le disposizioni di legge applicabili agli acquisti delle Aziende sanitarie impongono il ricorso ad una centrale di committenza, non ammettendosi procedure alternative e tantomeno affidamenti diretti: l'art. 37 del D. Lgs. n. 50 del 2016, al comma 12, conferma *“gli obblighi di utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa”*, come rinvenibili – per gli enti del settore sanitario – nell'art. 1, comma 449, della legge n. 296 del 2006 (*“Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A.”*) e nell'art. 1, comma 548, della legge n. 208 del 2015 (*“Al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip SpA”*). L'art. 1, comma 2, del decreto legge n. 76 del 2020,

convertito con modificazioni in legge n. 120 del 2020, modificato con il decreto legge n. 77 del 2021, convertito in legge n. 108 del 2021 (Decreto semplificazioni bis), non ha derogato alle richiamate prescrizioni, visto che, nell'ammettere l'affidamento diretto per i servizi inferiori a € 139.000, ha fatto salve le previsioni di cui agli artt. 37 e 38 del D. Lgs. n. 50 del 2016, ossia i casi in cui è obbligatorio il ricorso alle centrali di committenza.

Al cospetto del richiamato quadro normativo e in presenza di una situazione fattuale in cui – oltre all'esaurimento delle risorse per la proroga del precedente contratto-ponte – risultava attivabile una sola convenzione, ossia quella della Consip, stante l'inefficacia di quella riferibile alla Centrale di acquisto regionale (SCR Piemonte), nessuna illegittimità può essere contestata all'Azienda sanitaria resistente, la quale ha correttamente attivato la Convenzione Consip (cfr., in senso conforme, Consiglio di Stato, III, 31 marzo 2021, n. 2707).

In senso contrario, non assume decisiva rilevanza la circostanza che il contenzioso riguardante la gara effettuata da SCR Piemonte fosse di imminente risoluzione, poiché l'incertezza in ordine alla sua complessiva tempistica – la sentenza del T.A.R. Piemonte è stata pubblicata il 15 luglio 2021 e il correlato appello sarebbe, secondo le difese delle parti resistenti, di imminente trattazione (Consiglio di Stato, R.G. n. 7645/2021) – e soprattutto in relazione al suo esito avrebbe avuto conseguenze estremamente negative e destabilizzanti sull'espletamento di un servizio essenziale, da garantire con continuità in special modo in un periodo di pandemia.

Altresì irrilevanti risultano le contestazioni in ordine all'applicazione della clausola sociale contenuta nella Convenzione Consip, che sarebbe meno favorevole di quella prevista nella Convenzione predisposta dalla Centrale di acquisto regionale, vista l'inefficacia di quest'ultima e l'impossibilità di derogare al contenuto anche solo di una parte delle prescrizioni della Convenzione attivata, aventi natura non derogabile (pena la modifica unilaterale dell'accordo quadro predisposto dalla Centrale di committenza).

Infine, la mancata conclusione dell'interlocuzione avviata dall'Amministrazione con la ricorrente tramite l'affidamento del servizio in suo favore è una diretta conseguenza della sospensione in sede giurisdizionale della procedura effettuata dalla Centrale di acquisto regionale e, per quanto rilevato in precedenza, non avrebbe consentito all'Azienda sanitaria resistente di determinarsi in modo diverso rispetto a quanto concretamente avvenuto.

2.2. Ciò determina il rigetto del primo motivo del ricorso.

3. Con la seconda censura si assume l'illegittimità della determinazione dell'Azienda resistente, poiché sarebbe stato violato il principio secondo il quale i sistemi di acquisizione di livello regionale nel settore sanitario sarebbero prevalenti sugli altri, compreso quello afferente all'ambito nazionale di pertinenza della Consip, che avrebbe carattere cedevole e sussidiario.

3.1. La doglianza è infondata.

Va innanzitutto premesso che, nella fattispecie in esame, all'atto dell'individuazione del nuovo soggetto cui affidare l'appalto di pulizia e sanificazione, ovvero alla data del 1° luglio 2021, era attiva soltanto la Convenzione Consip e quindi non risultava sussistente la condizione postulata nel ricorso, ovvero quella della contemporanea efficacia e operatività delle due convenzioni (di matrice regionale e nazionale) tra le quali effettuare la scelta; in presenza di una sola convenzione attiva l'Amministrazione non poteva che rivolgersi alla Consip, al fine di scongiurare il rischio di provocare una soluzione di continuità, anche di consistente durata, nell'effettuazione di un servizio essenziale, come già segnalato in precedenza (cfr. Consiglio di Stato, III, 31 marzo 2021, n. 2707).

In ogni caso, la tesi attorea con cui si assume la prevalenza (quasi) assoluta del ricorso alla procedura di acquisto di beni e servizi tramite le centrali regionali di committenza rispetto piuttosto che alle convenzioni Consip non appare del tutto condivisibile, come evidenziato anche dalla più recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, III, 31 marzo 2021, n. 2707; in senso contrario, T.A.R. Sardegna, I, 28 gennaio 2021, n. 46). Infatti, la preferenza da accordare agli

acquisti tramite centrale regionale è solo tendenziale, stante il chiaro disposto del già citato art. 1, comma 548, della legge n. 208 del 2015, secondo il quale gli Enti del servizio sanitario devono avvalersi, *“in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip SpA”*; ciò risulta peraltro una mitigazione del disposto di cui all’art. 1, comma 449, della legge n. 296 del 2006 (pure in precedenza citato), che stabilisce che *“gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A.”*. Pertanto, sulla base della legislazione vigente, non può essere riconosciuta una aprioristica preferenza in favore delle procedure svolte in ambito regionale, considerato che *“l’attuazione del principio di (tendenziale) prevalenza della gara regionale rispetto a quella nazionale [opera] non in modo assoluto ed indiscriminato, ma in coerenza con i menzionati principi di buon andamento, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa”* (Consiglio di Stato, III, 31 marzo 2021, n. 2707).

Inoltre, va sottolineato come l’Azienda sanitaria resistente, pur aderendo originariamente alla Convenzione stipulata da SCR Piemonte, prima che fosse sospesa, si fosse autovincolata ad effettuare una *“analisi della convenienza tra l’offerta derivante dalla gara SCR Piemonte e quella gestita da Consip SPA”*, all’esito della quale compiere una scelta definitiva (cfr. determinazione n. 1003 del 23 dicembre 2020: all. 14 dell’Azienda sanitaria). In presenza di una tale determinazione – non impugnata, né oggetto di provvedimenti di ritiro in autotutela – comunque l’Amministrazione sarebbe stata obbligata a porre a raffronto le due convenzioni e poi scegliere quella più conveniente.

Ne deriva che la determinazione impugnata risulta del tutto coerente (oltre che rispettosa) sia con le previsioni normative regolanti la materia che con i presupposti fattuali da cui la stessa è scaturita.

3.2. Ciò determina il rigetto della scrutinata doglianza.

4. Con il terzo motivo la ricorrente assume che l’Amministrazione resistente avrebbe previsto, nel caso di conferma in sede giurisdizionale della validità

della convenzione stipulata da SCR Piemonte, una condizione risolutiva della Convenzione Consip, contestata nel presente giudizio, che tuttavia non opererebbe automaticamente, ma sarebbe subordinata all'esito di un procedimento di comparazione tra le due convenzioni e tra le offerte presentate dai rispettivi aggiudicatari.

4.1. La doglianza è inammissibile per carenza di interesse.

La previsione di una futura rivalutazione, attraverso un confronto comparativo tra le stesse, delle offerte riferibili alla Convenzione di matrice regionale e alla Convenzione Consip, laddove la gara effettuata da SCR Piemonte dovesse superare indenne il vaglio giurisdizionale, non rappresenta una lesione concreta e attuale, ma è subordinata, oltre che ad un evento futuro e incerto (ossia, l'esito favorevole del giudizio pendente presso il Consiglio di Stato), anche all'esercizio di attività amministrativa non ancora posta in essere, che perciò non può essere assoggettata al sindacato giurisdizionale. Difatti, come rilevato anche dalla difesa dell'Azienda sanitaria nell'ultima memoria, l'art. 34, comma 2, del cod. proc. amm., che pone il divieto per il giudice di pronunciarsi "*con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati*", impedisce la proposizione (e la risoluzione) di domande di tutela preventiva dell'interesse legittimo, che sono dirette ad orientare l'azione futura dell'Amministrazione, prima che questa abbia ancora provveduto (cfr. Consiglio di Stato, V, 6 novembre 2019, n. 7581; T.A.R. Lombardia, Milano II, 11 maggio 2020, n. 784).

4.2. Ne discende l'inammissibilità della suesposta censura.

5. In conclusione, il ricorso deve essere in parte respinto e in parte deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

6. Al mancato accoglimento del ricorso segue la reiezione della correlata domanda di risarcimento del danno, formulata peraltro in maniera assolutamente generica (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 1° luglio 2021, n. 1618; 3 luglio 2020, n. 1279).

7. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Sezione Unica), definitivamente pronunciando, in parte respinge e in parte dichiara inammissibile il ricorso indicato in epigrafe; respinge altresì la connessa domanda risarcitoria.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'Azienda U.S.L. della Valle d'Aosta e di La Cascina Global Service S.r.l. nella misura di € 3.000,00 (tremila/00) ciascuno, oltre spese e oneri generali.

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

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del 17 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Carlo Buonauro, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonio De Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvia La Guardia**

IL SEGRETARIO