

Publicato il 24/12/2021

N. 08608/2021 REG.PROV.COLL.
N. 07307/2021 REG.RIC.
N. 07524/2021 REG.RIC.
N. 07525/2021 REG.RIC.
N. 07645/2021 REG.RIC.
N. 07875/2021 REG.RIC.
N. 07876/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7307 del 2021, proposto da :

Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsola Cortesini, Giuseppe Morbidelli, Matteo Anastasio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariano Protto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cicerone 44;

Regione Piemonte, non costituita in giudizio;

nei confronti

A.O.U. Citta' della Salute e della Scienza di Torino, Rti Gestione Servizi Integrati S.r.l., Rti il Poliedro Soc. Coop., Coopservice Soc. Coop. P.A., non

costituiti in giudizio;

Samsic Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Borsero, Carlo Merani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 7524 del 2021, proposto da:

Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani in Roma, via Bocca di Leone 78;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Cresta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

A.O.U. Azienda Ospedaliero-Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, Gestione Servizi Integrati S.r.l., Il Poliedro Soc. Coop., non costituiti in giudizio;

Samsic Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Borsero, Carlo Merani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 7525 del 2021, proposto da:

Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Giustiniani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani in Roma, via Bocca di Leone 78;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Cresta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Azienda Ospedaliera S. Croce e Carle di Cuneo, Asl Cuneo 1, Asl Cuneo 2, Elixir Servizi S.r.l., non costituiti in giudizio;

Markas S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Adami in Roma, corso D'Italia 97;

sul ricorso numero di registro generale 7645 del 2021, proposto da:

Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Orsola Cortesini, Giuseppe Morbidelli, Matteo Anastasio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariano Protto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mariano Protto in Roma, via Cicerone 44;

Regione Piemonte, non costituita in giudizio;

nei confronti

A.O. Ordine Mauriziano di Torino, A.O.U. San Luigi Gonzaga di Orbassano, A.S.L. Città di Torino, A.S.L. To5, A.S.L. To3, A.S.L. To4, A.U.S.L. Valle D'Aosta, A.O. S. Croce e Carle Cuneo, A.S.L. Cn1, A.S.L. Cn2, Co.L.Ser

Servizi S.C.A.R.L., Elicor Servizi S.r.l., non costituiti in giudizio;

Markas S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Adami in Roma, corso D'Italia 97;

C.M. Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Tricamo, Angelo Annibaldi, Andrea Ruffini, Marco Orlando, con domicilio eletto presso lo studio in Roma, via Sistina 48;

sul ricorso numero di registro generale 7875 del 2021, proposto da:

Cns Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Brugnoletti in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariano Protto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mariano Protto in Roma, via Cicerone 44;

nei confronti

C.M. Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Tricamo, Angelo Annibaldi, Marco Orlando, con domicilio eletto presso lo studio Avvocati Studio Aor in Roma, via Sistina 48;

Co.L.Ser. Soc. Coop. in proprio e Nella Qualità di Mandante Rti, non

costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 7876 del 2021, proposto da:

Cns Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Brugnoletti in Roma, via Antonio Bertoloni n. 26/B;

contro

S.C.R. Piemonte S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariano Protto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mariano Protto in Roma, via Cicerone 44;

nei confronti

Markas S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Adami in Roma, corso D'Italia 97;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7307 del 2021 proposto da Dussmann Service S.r.l.:
della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Piemonte (sezione Prima) n. 00741/2021, resa tra le parti sul ricorso volto all'annullamento dei seguenti atti:

- disposizione n. 451 del 14.12.2020 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a. ha approvato gli esiti della “gara regionale centralizzata 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, suddivisa in 5 lotti (gara 137-2018)” ed ha aggiudicato la stessa agli operatori economici ivi indicati e, per quanto qui interessa, il Lotto 1 in favore del RTI Samsic Italia s.p.a. / Gestione Servizi Integrati s.r.l. / Il Poliedro soc. coop.;

- nota prot. U.0010149 del 15.12.2020 con cui la predetta disposizione n. 451/2020 è stata comunicata ai controinteressati ex art. 76, comma 5, lett. a), D.lgs. 50/2016;

- disposizione n. 467 del 23.12.2020 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a. ha disposto la rettifica dell'errore materiale ravvisato nella disposizione n. 451 del 14.12.2020;

- nota prot. U.0010487 del 24.12.2020 con cui la predetta disposizione n. 467/2020 è stata comunicata ai controinteressati ex art. 76, comma 5, lett. a), D.lgs. 50/2016;

- nonché tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti della procedura tra i quali:

- disposizione n. 434 del 3.12.2018 con cui è stata indetta la gara regionale centralizzata e sono stati approvati il bando di gara, il disciplinare di gara ed i relativi documenti;

- lex specialis costituita dal bando di gara pubblicato sulla GUUE n. S234 del 5.12.2018; dal disciplinare di gara; dal capitolato tecnico; dal capitolato tecnico “prestazione secondaria Lotto 1”; dai relativi allegati;

- disposizione n. 434 del 3.12.2018 di nomina del Seggio di gara;

- disposizione n. 247 del 24.7.2019 di nomina della Commissione giudicatrice;

- tutti i verbali di gara e in particolare quelli delle sedute del 14.5.2019, 7.6.2019, 26.6.2019, 1.7.2019, 26.9.2019, 3.10.2019, 10.10.2019, 17.10.2019, 31.10.2019, 21.11.2019, 12.12.2019, 30.1.2020, 6.2.2020, 13.2.2020, 2.7.2020, 24.9.2020, 29.10.2020, 12.11.2020;

- tutti gli atti del subprocedimento di verifica di anomalia disposto ai sensi dell'art. 97, comma 3, del D.lgs. 50/2016 ed in particolare il verbale della

seduta del 12.12.2020 nel quale è risultata verificata la congruità economica delle offerte presentate ed è stata proposta l'aggiudicazione del Lotto 1 in favore del RTI Samsic Italia s.p.a. / Gestione Servizi Integrati s.r.l. / Il Poliedro soc. coop.;

- tutti gli atti relativi alla verifica del possesso dei requisiti da parte degli operatori economici aggiudicatari e, per quanto interessa, del RTI Samsic Italia s.p.a. / Gestione Servizi Integrati s.r.l. / Il Poliedro soc. coop.;

- nota prot. n. U.0000028 del 4.1.2021 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a., in esito alla richiesta di accesso presentata da Dussmann Service s.r.l. in data 15.12.2020 - acquisita al prot. SCR n. 10194 del 16.12.2020 - ed al successivo sollecito del 23.12.2020, ha trasmesso solo una parte della documentazione richiesta, respingendo la predetta istanza con riferimento all'estrazione di copia della documentazione amministrativa, tecnica, economica e dei giustificativi ex art. 97 D.lgs. 50/2016 presentati dalle società che precedono in graduatoria Dussmann Service s.r.l.;

- nonché per la dichiarazione di inefficacia ex artt. 121 e 122 D.lgs. 104/2010, della convenzione nel frattempo eventualmente sottoscritta in relazione al Lotto 1 e degli ordinativi di fornitura/contratti attuativi eventualmente stipulati con le Amministrazioni contraenti;

- nonché per la condanna di S.C.R. Piemonte s.p.a. al risarcimento dei danni ex art. 124 D.lgs. 104/2010, in forma specifica, mediante la riedizione integrale della procedura di gara (Lotto 1);

- e con la richiesta in via istruttoria, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 c.p.a., di acquisizione in giudizio degli atti e documenti indicati nell'istanza di accesso presentata da Dussmann Service s.r.l. in data 15.12.2020 - acquisita al prot. SCR n. 10194 del 16.12.2020 - e nella successiva nota di sollecito del 23.12.2020, il cui rilascio è stata negato da S.C.R. Piemonte s.p.a. con nota prot. U.0000028 del 4.1.2021.

quanto al ricorso n. 7524 del 2021 proposto da Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L.:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per il Piemonte (sezione Prima) n. 00750/2021, resa tra le parti sul ricorso (e successivi motivi aggiunti) volto all'annullamento dei seguenti atti:

-disposizione del Consigliere Delegato n. 451 del 14 dicembre 2020, notificata il 15 dicembre 2020, con la quale è stata disposta l'aggiudicazione della Gara regionale centralizzata 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, suddivisa in 5 Lotti (gara 137-2018);

– comunicazione aggiudicazione ex articolo 76, comma 5), lettera a), D.Lgs. 50/2016 del 15 dicembre 2020, con particolare riferimento al LOTTO 1;

- disposizione del Consigliere Delegato n. 467 del 23 dicembre 2020, di rettifica della precedente disposizione n. 451 del 14 dicembre 2020, notificata il 15 dicembre 2020, in riscontro all'istanza di annullamento in autotutela presentata da Consorzio Progetto Italia S.C.a.r.l. in data 23 dicembre 2020, con particolare riferimento al LOTTO 1;

- relazione della Commissione giudicatrice del 31 maggio 2021;

quanto al ricorso n. 7525 del 2021 proposto dal Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L.,

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Piemonte (sezione Prima) n. 00751/2021, resa tra le parti sul ricorso volto all'annullamento dei seguenti atti:

-disposizione del Consigliere Delegato n. 451 del 14 dicembre 2020, notificata il 15 dicembre 2020, con la quale è stata disposta l'aggiudicazione della Gara regionale centralizzata 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, suddivisa in 5 Lotti (gara 137-2018);

- comunicazione aggiudicazione ex articolo 76, comma 5), lettera a), D.Lgs. 50/2016 del 15 dicembre 2020, con particolare riferimento al LOTTO 4;

- disposizione del Consigliere Delegato n. 467 del 23 dicembre 2020, di rettifica della precedente Disposizione n. 451 del 14 dicembre 2020, notificata il 15 dicembre 2020, in riscontro all'istanza di annullamento in autotutela presentata da Consorzio Progetto Italia S.C.a.r.l. in data 23 dicembre 2020, con particolare riferimento al LOTTO 4;

- relazione della Commissione giudicatrice del 31 maggio 2021;

quanto al ricorso n. 7645 del 2021 proposto da Dussmann Service S.r.l.: della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per il Piemonte (sezione Prima) n. 00742/2021, resa tra le parti sul ricorso volto all'annullamento dei seguenti atti:

-disposizione n. 451 del 14.12.2020 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a. ha approvato gli esiti della “gara regionale centralizzata 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, suddivisa in 5 lotti (gara 137-2018)” ed ha aggiudicato la stessa agli operatori economici ivi indicati e, per quanto qui interessa, il Lotto 2 in favore di Markas s.r.l.; il Lotto 3 in favore del RTI C.M. Service s.r.l. / CO.L.SER. Servizi s.c.r.l.; il Lotto 4 in favore del RTI Markas s.r.l. / Elior Servizi s.r.l.;

- nota prot. U.0010149 del 15.12.2020 con cui la predetta disposizione n. 451/2020 è stata comunicata ai controinteressati ex art. 76, comma 5, lett. a), D.lgs. 50/2016;

- disposizione n. 467 del 23.12.2020 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a. ha disposto la rettifica dell'errore materiale ravvisato nella disposizione n. 451 del 14.12.2020;

- nota prot. U.0010487 del 24.12.2020 con cui la predetta disposizione n. 467/2020 è stata comunicata ai controinteressati ex art. 76, comma 5, lett. a), D.lgs. 50/2016;

- nonché tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti della procedura tra i quali: disposizione n. 434 del 3.12.2018 con cui è stata indetta la gara

regionale centralizzata e sono stati approvati il bando di gara, il disciplinare di gara ed i relativi documenti; l

- ex specialis costituita dal bando di gara pubblicato sulla GUUE n. S234 del 5.12.2018; dal disciplinare di gara; dal capitolato tecnico; dai relativi allegati;

- disposizione n. 434 del 3.12.2018 di nomina del Seggio di gara;

- disposizione n. 247 del 24.7.2019 di nomina della Commissione giudicatrice;

- tutti i verbali di gara e in particolare quelli delle sedute del 14.5.2019, 7.6.2019, 26.6.2019, 1.7.2019, 26.9.2019, 3.10.2019, 10.10.2019, 17.10.2019, 31.10.2019, 21.11.2019, 12.12.2019, 30.1.2020, 6.2.2020, 13.2.2020, 2.7.2020, 24.9.2020, 29.10.2020, 12.11.2020;

- tutti gli atti del subprocedimento di verifica di anomalia disposto ai sensi dell'art. 97, comma 3, D.lgs. 50/2016 ed in particolare il verbale della seduta del 12.12.2020 nel quale è risultata verificata la congruità economica delle offerte presentate ed è stata proposta l'aggiudicazione dei Lotti 2-3-4;

- tutti gli atti relativi alla verifica del possesso dei requisiti da parte degli operatori economici aggiudicatari;

- nota prot. n. U.0000028 del 4.1.2021 con cui S.C.R. Piemonte s.p.a., in esito alla richiesta di accesso presentata da Dussmann Service s.r.l. in data 15.12.2020;

- nonché per la dichiarazione di inefficacia ex artt. 121 e 122 D.lgs. 104/2010, della convenzione nel frattempo eventualmente sottoscritta in relazione ai Lotti 2-3-4 e degli ordinativi eventualmente stipulati con le Amministrazioni contraenti;

- nonché per la condanna di S.C.R. Piemonte s.p.a. al risarcimento dei danni ex art. 124 D.lgs. 104/2010, in forma specifica, mediante la riedizione integrale della procedura di “gara regionale centralizzata 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, suddivisa in 5 lotti (gara 137-2018)” (Lotti 2-3-4);

- e con richiesta in via istruttoria anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 116 c.p.a. di acquisizione in giudizio degli atti e documenti indicati nell'istanza di accesso presentata da Dussmann Service s.r.l. in data 15.12.2020;

quanto al ricorso n. 7875 del 2021 proposto da Cns Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop.,

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 809/2021, resa tra le parti sul ricorso volto all'annullamento dei seguenti atti:

- disposizione di S.C.R. Piemonte n. 451 del 14 dicembre 2020, con cui è stato aggiudicato al r.t.i. C.M. Service s.r.l. il lotto 3 della gara, suddivisa in 5 lotti di natura territoriale, per l'affidamento dei servizi di pulizia, sanificazione e servizi accessori per le Aziende sanitarie della Regione Piemonte e per l'Azienda U.S.L. Valle d'Aosta;

- verbali di valutazione delle offerte tecniche ed economiche e di attribuzione dei relativi punteggi;

- verbale di valutazione dell'anomalia dell'offerta;

- nonché per il risarcimento del danno in forma specifica, mediante declaratoria di inefficacia del contratto e condanna dell'Amministrazione a consentire il subentro della ricorrente o, in subordine, per equivalente monetario.

quanto al ricorso n. 7876 del 2021 proposto da Cns Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop.,

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 810/2021, resa tra le parti sul ricorso volto all'annullamento dei seguenti atti:

- disposizione del Consigliere Delegato di SCR Piemonte n. 451 del 14 dicembre 2020, con cui è stato aggiudicato a Markas S.r.l. il lotto 2 della Gara, suddivisa in n. 5 lotti di natura territoriale, per l'affidamento dei servizi di

pulizia, sanificazione e servizi accessori per le Aziende sanitarie della Regione Piemonte e per l'Azienda USL Valle d'Aosta;

- verbali di valutazione delle offerte tecniche ed economiche e di attribuzione dei relativi punteggi;

- verbale di valutazione dell'anomalia dell'offerta;

- in parte qua, degli atti di gara e dei chiarimenti resi dalla Stazione appaltante;

- di ogni altro atto connesso e consequenziale, ancorché sconosciuto alla ricorrente;

nonché per il risarcimento del danno in forma specifica, mediante declaratoria di inefficacia del contratto e condanna a consentire il subentro del ricorrente nell'esecuzione o, in subordine, per equivalente monetario.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di S.C.R. Piemonte S.p.A., di Samsic Italia S.p.A, di Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L., di Markas S.r.l., di C.M. Service S.r.l.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2021 il Cons. Raffaello Sestini e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Vengono all'esame del Collegio sei appelli proposti da tre imprese concorrenti avverso le sei sentenze che hanno respinto secondo il rito appalti ex art.120 c.p.a. i loro ricorsi relativi alla procedura di gara aggregata volta all'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, bandita dalla società regionale di committenza S.C.R. Piemonte S.p.A. nel 2018 ed articolata in cinque lotti territoriali, della durata di 36 mesi - oltre 24 mesi opzionali, per un importo complessivo stimato di € 313.694.892,08 comprensivo delle opzioni previste.

Si tratta, in particolare degli appelli proposti da Dussmann Service S.R.L. (R.G. n. 202107307, riferito al lotto 1, e R.G. n. 202107645, riferito ai lotti 2, 3, 4), dal Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L. (R.G. n. 202107524, riferito al lotto 1, e R.G. n. 202107525, riferito al lotto 4) e da CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. (R.G. n. 202107876, riferito al lotto 2, e R.G. n. 202107875, riferito al lotto 3).

2 – Con gli appelli in epigrafe viene chiesta la riforma delle sei sentenze del TAR per il Piemonte, I Sezione, nn. 741, 742, 750, 751, 809 ed 810 del 2021, che hanno definito in senso negativo i gravami presentati da tre imprese che hanno concorso nella medesima procedura di gara bandita da S.C.R. Piemonte S.p.A.

In particolare, due delle predette imprese hanno dedotto, ciascuna mediante due separati ricorsi davanti al TAR riferiti a lotti diversi (lotti 1 e 4 per Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L, lotti 2 e 3 per CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop) l'illegittimità, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, della valutazione della migliore offerta utile e della conseguente aggiudicazione in favore di imprese contro interessate.

Le medesime imprese ricorrenti appellano ora le sentenze sfavorevoli rese dal TAR su ciascuno dei predetti ricorsi, argomentando la loro erroneità sotto plurimi profili e chiedendone la riforma e, per l'effetto, domandano l'annullamento degli atti di gara e delle conseguenti aggiudicazioni per gli indicati lotti d'interesse e il risarcimento del danno in forma specifica, mediante una declaratoria di inefficacia dei contratti eventualmente stipulati e la condanna della stazione appaltante a consentire il loro subentro nell'esecuzione.

Una terza impresa partecipante alla medesima gara, Dussmann Service S.R.L., con separati ricorsi riferiti ai diversi lotti (R.G. n. 202107307, riferito al lotto 1, R.G. n. 202107645, riferito ai lotti 2, 3, 4), ha a propria volta dedotto l'illegittimità dell'intera procedura di gara per plurimi motivi di violazione di legge ed eccesso di potere, chiedendo l'annullamento di tutti i relativi atti, ed

ora appella le due sentenze sfavorevoli del TAR, argomentandone l'erroneità e chiedendone la riforma e, per l'effetto, domanda la condanna di S.C.R. Piemonte S.p.A. al risarcimento dei danni ex art. 124 D.lgs. 104/2010 in forma specifica mediante la riedizione integrale della procedura di gara.

3 – Si è costituita in giudizio in tutti gli appelli la centrale di committenza regionale S.C.R. Piemonte S.p.A. che ha ampiamente argomentato l'inammissibilità ed infondatezza delle censure proposte. Si sono inoltre costituiti in giudizio nei soli appelli d'interesse i contro interessati risultati aggiudicatari dei singoli lotti Samsic Italia S.p.A, Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L., Markas S.r.l., C.M. Service S.r.l. che hanno ugualmente eccepito l'inammissibilità e contro dedotto l'infondatezza dei gravami in appello.

Tutte le parti hanno ampiamente argomentato le rispettive difese mediante un nutrito scambio di memorie.

Per alcuni degli appelli è stata proposta anche domanda cautelare, peraltro respinta da questa Sezione, sulla base di motivazioni incentrate sul profilo del periculum, con le ordinanze cautelari n. 02105287 del 27/09/2021 (R.G. n. 202107524, - Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L.) e n. 202105286 del 27/09/2021 (R.G. n. 202107525 - Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L.) e con il decreto presidenziale n. 202105014 del 14/09/2021 (R.G. n. 202107875 - CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop).

Quanto agli altri appelli, il Consiglio di Stato nella camera di consiglio del 9 settembre 2021 non ha assunto alcun provvedimento sospensivo e, in accordo fra le parti, ha disposto il merito a breve rinviando alla data del 9 dicembre p.v. *“al fine di definire in tale sede tutti i contenziosi pendenti avverso la gara di che trattasi”* senza assunzione d'impegni da parte di S.C.R. circa il rinvio della stipula dei contratti attuativi e l'avvio del servizio.

Pertanto, in alcuni casi le strutture sanitarie hanno deciso di prorogare nelle more il contratto di servizio attualmente in essere con il gestore uscente Dussmann Service, mentre in altri casi S.C.R. Piemonte S.p.A. ha riferito che, essendo già avvenuta la stipula delle convenzioni con le imprese

aggiudicatarie, alcune delle strutture sanitarie interessate si sono già rivolte ad esse ai fini dell'attivazione del servizio, che –deduce- sarebbe problematico interrompere, anche in considerazione della grave pandemia in atto e della convenienza di gran lunga minore delle possibili convenzioni generali alternative già stipulate da CONSIP, alle quali in mancanza di convenzione regionale sarebbe necessario aderire.

Alla pubblica udienza del 9 dicembre 2021, a seguito di ampia discussione i sei appelli sono stati infine introitati per la decisione.

Ampliando l'angolo di osservazione, è possibile notare che la gara in esame, nel lungo periodo già intercorso dalla sua indizione, è stata in realtà oggetto di un più ampio contenzioso (dal 2018 sono stati proposti 18 ricorsi) con la pronuncia di provvedimenti cautelari anche in primo grado. Le istanze cautelari annesse ai ricorsi di primo grado erano state tutte rigettate dal TAR per il Piemonte con ordinanze cautelari, mentre alcuni ricorsi erano stati decisi con sentenze brevi, in particolare per il ricorso proposto da Euro&Promos era stato respinto con sentenza del TAR n. 258 del 10.3.2021, non impugnata in appello.

Avverso le ordinanze cautelari del Giudice di I° grado furono proposti appelli cautelari che ebbero esiti differenti, taluni respinti (i ricorsi promossi da CNS per i lotti 2 e 3 – r.g. 2373/2021 e r.g. 2370/2021) – con ordinanze n. 1841 e n. 1844 del 26.2.2021 – che ritennero i servizi di pulizia, sanificazione e servizi accessori essenziali nell'attuale contesto epidemiologico – altri (specificamente quelli proposti da parte di Dussmann per i lotti da 1, 2, 3 e 4 - r.g. 2921/2021, r.g. 2922/2021 - e da parte di Consorzio Progetto Italia, per i lotti 1 e 4 - r.g. 3348/2021, r.g. 3351/2021) – furono accolti dalla III Sezione del Consiglio di Stato con ordinanza del 6 maggio 2021, che statui la necessità di disporre, fino alla decisione di merito da parte del TAR, *“la sospensione dell'intera procedura di gara, che si protrae comunque dal 2018, fatti salvi gli eventuali atti adottati anche in via d'autotutela dall'Amministrazione”*.

4 – Considera preliminarmente il Collegio che i sei appelli in epigrafe devono essere riuniti per evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva, in quanto, come detto, sono riferiti ai quattro ricorsi presentati da due imprese che hanno partecipato alla medesima procedura di gara bandita da S.C.R. Piemonte S.p.A. con riferimento a lotti diversi (lotti 1 e 4 per Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L, lotti 2 e 3 per CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop), nonché ai due ulteriori ricorsi proposti da una terza impresa partecipante alla medesima gara, Dussmann Service S.R.L., con riferimento a tutti i medesimi lotti (R.G. n. 202107307, riferito al lotto 1, R.G. n. 202107645, riferito ai lotti 2, 3, 4).

4.1 – Al riguardo, è necessario osservare che con i primi quattro giudizi indicati le due ricorrenti –odierne appellanti- deducono, ciascuna mediante due separati ricorsi riferiti a lotti diversi (lotti 1 e 4 per Consorzio Progetto Italia S.C.A.R.L, LOTTI 2 e 3 per CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop) l'illegittimità della valutazione della migliore offerta utile e della conseguente aggiudicazione in favore di imprese contro interessate, e pertanto chiedono, nel presente giudizio d'appello, la riforma delle sentenze del TAR e, per l'effetto, l'annullamento degli atti di gara e delle conseguenti aggiudicazioni per i lotti indicati nonché il risarcimento del danno in forma specifica, mediante una declaratoria di inefficacia dei contratti eventualmente stipulati e la condanna della stazione appaltante a consentire il loro subentro nell'esecuzione.

Tuttavia, una terza impresa partecipante alla medesima gara, Dussmann Service S.r.l., classificata in posizione non utile in graduatoria (precisamente, quarta per il lotto 1, ottava per i lotti 2 e 4, e settima per il lotto 3), con separati ricorsi riferiti a tutti i medesimi lotti (R.G. n. 202107307, riferito al lotto 1, R.G. n. 202107645, riferito ai lotti 2, 3, 4), ha viceversa affermato, come detto, l'illegittimità dell'intera procedura di gara, domandando l'annullamento di tutti i relativi atti, e nel presente grado d'appello chiede, in riforma delle sentenze del TAR, la condanna di S.C.R. Piemonte s.p.a. al

risarcimento dei danni ex art. 124 D.lgs. 104/2010 in forma specifica mediante la riedizione integrale della procedura di gara.

4.2 - Il complesso contenzioso in esame, dunque, revoca in dubbio la legittimità dell'aggiudicazione disposta, in favore delle società contro interessate, di quattro dei cinque lotti territoriali banditi da S.C.R. Piemonte S.p.A. 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, ma prima ancora revoca in dubbio la legittimità della stessa procedura di gara gestita dalla società di committenza regionale per i medesimi quattro lotti.

4.3 – I diversi ordini di censure dedotti con riguardo agli specifici lotti non palesano, considera ancora il Collegio, punti di contraddizione ed, anzi, collimano nella evidenziazione dei ritenuti profili di irragionevolezza, e quindi di illegittimità, della procedura seguita, ed il loro eventuale accoglimento avrebbe comunque esiti fatali per le disposte aggiudicazioni e per i rapporti contrattuali conseguentemente instaurati, con salvezza delle possibili misure transitorie disposte dal giudice.

4.4 - L'esito dell'eventuale accoglimento dei diversi ordini di censure differisce invece, radicalmente, quanto alle ulteriori conseguenze per l'ulteriore svolgimento del servizio posto a gara, in quanto nel primo caso vi sarebbe il subentro nel rapporto contrattuale delle due appellanti vittoriose, con la conseguente improcedibilità per difetto d'interesse delle censure (generalì e solo annullatorie) della terza appellante. Nel secondo caso, sarebbe viceversa necessaria una integrale rinnovazione della procedura di gara, che finirebbe per travolgere e anche le domande delle due predette appellanti, alle quali residuerebbe il soddisfacimento della pretesa (comunque presente all'interno della propria domanda quale passo logico necessario al fine di ottenere la successiva aggiudicazione in proprio favore) all'annullamento dell'avversata aggiudicazione, nonché dell'interesse strumentale a poter partecipare alla nuova procedura di gara, potendosi quindi configurare, sotto i predetti pur

limitati profili, un accoglimento solo parziale dei loro appelli, e non una loro totale improcedibilità.

4.5 – Si pone quindi il problema dell'ordine d'esame delle domande proposte dalle diverse appellanti, ed al riguardo il Collegio ritiene, pur alla luce del costante insegnamento giurisprudenziale volto al prioritario esame delle domande di parte maggiormente soddisfattive per l'interesse sostanziale fatto valere in giudizio, che nella specifica fattispecie considerata il giudice non possa legittimamente accordare tutela a domande, in questo caso di subentro nell'aggiudicazione e nel conseguente rapporto contrattuale, prima di aver verificato se siano realmente fondate su una procedura di gara che, secondo quanto dedotto da altra appellante, sarebbe affetta da vizi di violazione di legge, irragionevolezza e sviamento suscettibili di alterare la parità delle condizioni di partecipazione di tutte le concorrenti, e quindi la stessa congruità dei punteggi rivendicati dalle appellanti che chiedono l'aggiudicazione, in quanto ciò si porrebbe in irrimediabile conflitto con il principio di legalità sancito dall'articolo 1 della Costituzione e con gli ulteriori principi costituzionali di imparzialità e buon andamento oltreché con il principio euro-unitario di concorrenza.

4.6 - Ne discende, a giudizio del Collegio, la necessità di esaminare preliminarmente le censure dedotte con i due appelli proposti da Dussmann Service S.r.l. (appelli numero di registro generale 7307 del 2021 e 7645 del 2021) volti all'annullamento dell'intera procedura di gara riferita ai primi quattro lotti territoriali sopra indicati, gara che, in caso di accoglimento, dovrà essere integralmente rieditata. Solo in caso di mancato accoglimento delle predette censure sarà, quindi, possibile procedere all'esame delle censure dedotte dalle altre due appellanti in epigrafe.

5 –I due appelli proposti da DUSMANN SERVICE S.R.L. infatti concernono, nel loro insieme, i lotti territoriali di gara 1 (r.g. n.7307 del 2021) e 2, 3, 4 /r.g. n. 7645 del 2021) e propongono censure, fra loro sostanzialmente identiche, concernenti la legittimità, e quindi il potenziale

annullamento, dell'intera procedura di gara, evidenziando significative alterazioni del regolare svolgimento della procedura ad evidenza pubblica in esame.

6 - Osserva il Collegio, per entrambi gli appelli, che con il ricorso di primo grado e con successivi motivi aggiunti, Dussmann Service S.r.l., aveva dedotto censure che attenevano a vizi dell'operato della Commissione e delle valutazioni da questa espresse, il cui accoglimento avrebbe determinato la necessità della riedizione dell'intera procedura e il soddisfacimento dell'interesse della ricorrente a partecipare alla nuova gara emendata dai vizi dedotti. Per entrambi gli appelli il TAR per il Piemonte con le sentenze impugnate ha in parte respinto ed in parte ritenuto assorbiti i predetti motivi. Ciascuno dei due appelli ha quindi dedotto l'erroneità della sentenza e riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. anche le censure non esaminate.

6.1 - Con il primo motivo di appello Dussmann Service S.r.l. deduce, in entrambi gli appelli, l'erroneità della sentenza impugnata per la parte i cui ha respinto la censura con la quale era contestato l'operato della Commissione per aver violato la *lex specialis* che, all'art. 6.1.1 del disciplinare di gara stabiliva che l'assegnazione dei punteggi discrezionali dovesse avvenire mediante un procedimento valutativo scandito in due fasi: - una prima fase nella quale era previsto che *“a ciascuno degli elementi qualitativi cui è assegnato un punteggio discrezionale nella colonna “D” della tabella, è attribuito un coefficiente variabile da zero ad uno da parte di ciascun commissario”* mediante la possibilità di scelta tra *“cinque giudizi”* ad ognuno dei quali corrispondeva l'assegnazione di un coefficiente così determinato: *“Ottimo” - 1,00; “Buono” - 0,75; “Discreto” - 0,50; “Sufficiente” - 0,25; “Insufficiente” - 0,00;* - una seconda e successiva fase, da avviarsi *“una volta terminata la procedura di attribuzione discrezionale dei coefficienti provvisori”* da parte di ciascun commissario, nella quale si sarebbe dovuto procedere *“a trasformare la media dei coefficienti attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari,*

in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando a tale media massima le medie provvisorie prima calcolate”.

Peraltro, deduce l'appellante, così come risulta dai verbali di gara e dai relativi allegati, i cinque componenti della Commissione hanno espresso l'identico giudizio (coefficiente “provvisorio”) tra i cinque di cui alla “scala di valutazione” sopra indicata in relazione a tutti i criteri e i subcriteri di valutazione delle offerte presentate da tutti i concorrenti nei cinque Lotti di gara. L'assoluta identità e coincidenza dei giudizi dei cinque commissari per un totale di 2.020 operazioni di valutazione nelle quali sono stati espressi complessivamente 10.100 giudizi (coefficienti) renderebbe evidente la violazione delle disposizioni della *lex specialis* al cui rispetto cui la stazione appaltante si era autovincolata, essendo del tutto inverosimile che si sia trattato di una naturale e fisiologica convergenza di voti individuali maturata all'esito della dialettica valutativa in seno alla Commissione. Quindi, l'espressione di un così elevato numero di giudizi identici dei cinque commissari disvelerebbe la violazione del *modus procedendi* delineato dalla *lex specialis* che prescriveva in modo univoco che i punteggi relativi a ciascun parametro fossero espressione di giudizi individuali che, al di là della “forma”, sono invece mancati in ragione dell'anticipata formazione del giudizio collegiale che ha determinato la completa eliminazione della fase valutativa individuale e la riduzione delle fasi previste dalla *lex specialis* da due a una.

6.1.1 - S.C.R. Piemonte S.P.A. nelle proprie memorie difensive contesta il motivo di appello affermando che la sentenza sarebbe corretta perché il «tenore testuale» della *lex specialis* “, secondo la quale : “*A ciascuno degli elementi qualitativi cui è assegnato un punteggio discrezionale nella colonna “D” della tabella, è attribuito un coefficiente variabile da zero ad uno da parte di ciascun commissario. [...] Una volta terminata la procedura di attribuzione discrezionale dei coefficienti provvisori, si procederà a trasformare la media dei coefficienti attribuiti ad ogni offerta da parte di tutti i commissari, in coefficienti definitivi, riportando ad uno la media più alta e proporzionando a tale media massima le medie provvisorie prima calcolate”*, non stabiliva alcuna rigida

segmentazione della valutazione qualitativa delle offerte nelle due fasi individuale-collegiale e si poneva «in linea» con la giurisprudenza del Consiglio di Stato ed in particolare con la sentenza n. 4847 del 24.6.2021, relativamente ad un caso analogo a quello in esame – ove il ricorrente lamentava la violazione della *lex specialis* per asserita mancanza della singola attribuzione di punteggio da parte di ogni commissario.

In ogni caso, la coincidenza di valutazioni dei commissari non sarebbe vietata da alcuna disposizione di legge dato che essa potrebbe essere il «frutto del confronto dialettico tra i medesimi» senza che ciò determini alcuna illegittimità.

Dalla semplice lettura del testo di cui sopra, emergerebbe infatti che il dettato letterale, non imporrebbe alcuna rigida separazione tra una prima fase individuale ed una seconda fase collegiale di attribuzione dei coefficienti/punteggi, ma piuttosto un procedimento complesso, che consta di due fasi - recanti, rispettivamente, una prima attribuzione provvisoria dei coefficienti da parte di ciascun commissario e, previa effettuazione della media degli stessi, una successiva trasformazione dei predetti coefficienti provvisori in coefficienti definitivi – c.d. riparametrazione.

Tale previsione – che costituisce attuazione di quanto previsto dall'art. 95, commi 8 e 9 d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. – in conformità alle linee guida ANAC n. 2/2018 – sarebbe volta a garantire l'equilibrio tra elementi qualitativi e quantitativi di giudizio, in modo da assicurare la completa attuazione della volontà manifestata al riguardo dalla stazione appaltante - e non già – come sostenuto da controparte – a tipizzare una rigida separazione tra una prima fase individuale – ossia deputata alla “formulazione da parte di ciascun commissario di propri giudizi individuali ed autonomi” - ed una seconda e successiva fase collegiale – da svolgersi una volta terminata la prima - consistente nella trasformazione della media dei coefficienti attribuiti da tutti i commissari in coefficienti definitivi.

L'aggiudicatario RTI SAMSIC Italia con propria memoria conferma che «*il fisiologico dibattito in seno all'organo collegiale*» sarebbe «*pienamente ammissibile nel caso di assenza nella lex specialis di gara di un obbligo di segretezza del giudizio del singolo commissario*» e comporterebbe «*che ognuno di loro conosca le opinioni/ i giudizi degli altri e possa eventualmente dividerne la ragionevolezza, rimanendone progressivamente influenzato*». Il confronto tra i commissari di gara avrebbe quindi condotto a giudizi la cui identità esprimerebbe «*una sintesi ragionata*».

L'aggiudicataria MARKAS S.R.L. a propria volta osserva che i concorrenti hanno presentato nei diversi lotti “*progetti simili o uguali*” potendosi in tal modo spiegare l'identità di molte valutazioni.

L'aggiudicataria C.M. SERVICE S.R.L. afferma inoltre che la coincidenza dei giudizi rappresenterebbe la «*fisiologica evoluzione del confronto dialettico svoltosi all'interno dell'organo giudicante*».

6.1.2 – Al riguardo, considera il Collegio che l'art. 6.1.1 del disciplinare è univoco nel prevedere espressamente una doppia fase di valutazione delle offerte, in primo luogo individuale e autonoma con assegnazione discrezionale dei relativi coefficienti da parte di ciascun commissario, temporalmente ma anche logicamente precedente rispetto alla successiva fase di espressione della volontà collegiale, viceversa costituita dalla mera rielaborazione algebrica delle decisioni individuali mediante la individuazione della “*media dei coefficienti attribuiti*” da parte di ciascun commissario e dunque nella mera espressione della loro sintesi in sede collegiale, al fine di estrapolarne un giudizio unitario della Commissione.

6.1.3 - La suddetta particolarissima previsione del disciplinare di gara differenzia la fattispecie in esame dalla questione decisa dal Consiglio di Stato con l'invocata sentenza n. 4847/2021, nella quale la legge di gara si limitava a prevedere che “*ogni membro della Commissione di gara*” avrebbe dovuto attribuire “*un coefficiente discrezionale*” e che al termine dell'attribuzione del punteggio tecnico la Commissione giudicatrice avrebbe dovuto provvedere (senza essere tenuta a rispettare una precisa media matematica) “*alla stesura dei punteggi totali*»,

mentre nel caso in esame è espressamente prevista una specifica fase di trasformazione in media dei singoli coefficienti provvisori attribuiti da ciascun commissario, risultandone una valutazione collegiale necessariamente identica (mediante l'elaborazione di una media) alle valutazioni individuali espresse, sotto la propria personale responsabilità, da ogni commissario già nella prima fase.

6.1.4 - inoltre, nella fattispecie oggetto della sentenza n. 4847/2021 il ricorrente aveva lamentato la “*mancata autonoma attribuzione*” dei giudizi individuali, in quanto erano stati verbalizzati ed esternati soltanto i coefficienti unitari ed i punteggi finali, e tale doglianza era stata respinta sul rilievo che la *lex specialis* “*non imponeva alcun obbligo di verbalizzazione dei singoli giudizi espressi da ciascun commissario*”. Nel caso odierno, viceversa, tale obbligo era espressamente previsto dall'art. 6.1.1 del disciplinare ed è stato in effetti rispettato, ma viene contestata l'assoluta identità dei giudizi dei cinque commissari in relazione a tutti i criteri e i subcriteri di valutazione delle offerte presentate da tutti i concorrenti nei cinque lotti di gara per un totale di 2.020 operazioni di valutazione nelle quali sono stati espressi complessivamente 10.100 giudizi identici, evento statisticamente del tutto improbabile, anche considerando la somiglianza (ma non l'identità) delle offerte per i singoli lotti sostenuta da MARKAS S.R.L., essendo non plausibile che su un numero talmente elevato di giudizi non vi sia stato neppure un caso in cui uno dei cinque componenti abbia ritenuto di discostarsi dagli altri esprimendo una diversa preferenza individuale sulla base delle proprie specifiche conoscenze e competenze e del proprio personale convincimento, se non, argomenta l'appellante con propria successiva memoria, mediante un *modus operandi* (che sarebbe stato peraltro pacificamente ammesso dalle memorie delle controparti) “*volto sistematicamente all'attribuzione di un coefficiente unitario ed uniforme convenuto ab origine tra i componenti del collegio*”. Ciò avrebbe però determinato una inversione della procedura prescritta dal bando, operando mediante una valutazione congiunta, e quindi concordata, della Commissione,

poi solo formalmente frazionata in giudizi individuali, anziché mediante singoli giudizi individuali poi ricondotti ad unità mediante una media matematica dei giudizi resi nell'ambito della libertà e responsabilità individuale di ciascun commissario, e quindi sottratti allo schermo della responsabilità indistinta di un organo collegiale che, peraltro, secondo la censura di cui al successivo terzo motivo non avrebbe in realtà operato collegialmente.

6.1.5 – A giudizio del Collegio la censura circa l'identità di giudizi rileva, quindi, non ex se, ma quale idoneo principio di prova circa l'avvenuta violazione di una espressa previsione procedurale della lex specialis di gara, da ritenersi essenziale in quanto non illegittimamente volta, nell'ambito del riconosciuto ambito di discrezionalità, a sancire la responsabilità individuale dei commissari per le singole valutazioni tecniche discrezionali rese e, quindi, a garantire l'imparzialità e il buon andamento delle operazioni di gara.

6.1.6 - Tale considerazione evidenzia altresì l'erroneità dell'appellata sentenza del TAR, che ha respinto la censura in esame senza correlarla alle deduzioni di Parte in atti (riferite al terzo motivo di ricorso) concernenti proprio la mancanza di quella contestualità e collegialità della valutazione che, anche secondo quanto dedotto da C.M. SERVICE S.R.L., avrebbe giustificato la mancata suddivisione della valutazione nelle due fasi previste, pretendendo inoltre dalla ricorrente una non dovuta dimostrazione della erroneità delle valutazioni conseguentemente rese. Al contrario, il rilievo della questione in esame ai fini della necessaria garanzia di trasparenza e imparzialità della procedura esime il Collegio dalla puntuale verifica del minuzioso contenzioso fra le parti concernente gli errori che avrebbero caratterizzato la valutazione in esame.

6.2 – Deve essere viceversa respinto il secondo motivo di appello, con il quale DUSSMANN SERVICE S.R.L. deduce l'erroneità della sentenza impugnata per aver respinto il motivo relativo all'ulteriore profilo di illegittimità delle operazioni di valutazione della Commissione giudicatrice consistente nell'indebita introduzione di un “metodo” di valutazione “tabellare” con

riferimento a sub criteri per i quali la lex specialis prevedeva invece valutazioni discrezionali, con specifico riferimento ai sub criteri 4.1, 4.2, 8.1 e 8.2 per i quali la Commissione ha predisposto una tabella nella quale sono stati indicati determinati elementi (macchinari; attrezzature; prodotti) di cui la medesima Commissione si è limitata a verificare la presenza o meno (“SI”/“NO”) nelle offerte tecniche dei concorrenti.

6.2.1 - La Commissione avrebbe quindi “trasformato” sub criteri che nel disciplinare di gara erano espressamente previsti come “discrezionali” in sub criteri “tabellari” mediante l’individuazione di elementi che non troverebbero riscontro nei criteri di valutazione predeterminati dalla lex specialis, in violazione dei principi di par condicio e dell’art. 95 D.lgs. 50/2016 che demanda all’esclusiva competenza della stazione appaltante di predeterminare i criteri di valutazione delle offerte, che pertanto non possono essere introdotti ex post dalla Commissione.

6.2.2 – Peraltro, così come evidenziato da S.C.R. e dalla contro interessata con le proprie memorie, il TAR ha esattamente richiamato la costante giurisprudenza secondo la quale la Commissione può esercitare la propria discrezionalità tecnica, nell’ambito delle previsioni della legge speciale di gara, anche mediante la predisposizione di prospetti riepilogativi (l’Allegato B) volti ad accertare la presenza o meno delle caratteristiche dell’offerta tecnica mediante un oggettivo codice binario SI/NO riferito alla presenza o meno di specifici macchinari e prodotti nelle offerte dei concorrenti.

6.3 – Un attento esame merita, infine, il terzo motivo di appello, con il quale DUSSMANN SERVICE S.R.L. nei due ricorsi impugna la sentenza del TAR per la parte in cui ha respinto la censura relativa all’ulteriore profilo di illegittimità delle operazioni di valutazione dei progetti tecnici in ragione del tempo “assolutamente irrisorio” impiegato dalla Commissione per esaminare ogni singolo progetto, pari, nel caso del lotto 1, a 57 minuti a progetto (corrispondente a 34,2 secondi a pagina); nel caso del lotto 2, a 45 minuti per ogni progetto (corrispondente a 34,4 secondi a pagina); nel caso del lotto 3, a

un'ora e 9 minuti (corrispondente a 51,8 secondi a pagina); nel caso del lotto 4, infine, pari a un'ora e un minuto (corrispondente a 46,2 secondi a pagina), anche senza considerare le tabelle e gli altri allegati, in quanto ciò avrebbe reso impossibile un giudizio ponderato in ordine ai singoli progetti, avvalorando le censure dedotte con il primo motivo.

6.3.1 – Il TAR ha respinto il predetto motivo assestandosi sulla univoca giurisprudenza secondo cui il lasso temporale di valutazione non rileva ai fini della sua legittimità ove non si traduca in vizi, diversi e nella fattispecie non sollevati, di difetto o erroneità dell'istruttoria svolta. La sentenza impugnata ha inoltre dato atto dell'esistenza di "sedute istruttorie" che giustificerebbero l'esiguità dei tempi. l'Amministrazione, al fine di contestare la censura in esame, ha infatti depositato in giudizio alcuni documenti, denominati "certificativi presenza Commissari - esame preliminare offerte tecniche" con i quali si "attestava" che alcuni dei componenti della Commissione avevano partecipato a "lavori svoltisi presso la sede di SCR Piemonte s.p.a." nelle date del 24.10.2019, 7.11.2019, 14.11.2019, 28.11.2019, 5.12.2019, 19.12.2019, 16.1.2020, 23.1.2020, 16.7.2020, 23.7.2020). In tal modo, l'attestazione circa lo svolgimento di numerose sedute istruttorie preliminari di alcuni dei commissari, darebbe conto della possibilità dei componenti della Commissione di avere piena cognizione dei dettagli delle numerose offerte nei tempi indicati, di modo che *"tale modus procedendi giustificerebbe ampiamente la denunciata esiguità dei tempi di lavoro verbalizzati"*.

6.3.2 – Peraltro tali attestazioni, acquisite solo nel giudizio di primo grado, sono state fatte oggetto di un secondo atto di motivi aggiunti dell'odierna appellante, deducendosi l'illegittimità di tale documentazione in quanto essa non sarebbe richiamata in alcuno dei verbali della Commissione; recherebbe date che non coincidono con alcuna di quelle di cui alle 13 sedute riservate della Commissione e non conterrebbe alcuna indicazione sulla natura dei "lavori" presso la sede di SCR cui avrebbero "partecipato" tre dei cinque componenti della Commissione. Inoltre, si riferirebbero a date successive a

quella della prima seduta riservata del 26.9.2019, (nella quale la Commissione ha proceduto collegialmente alla verifica e lettura della documentazione tecnica presentata dai concorrenti nel Lotto 1) sia a quelle del 3.10.2019, 10.10.2019 e 17.10.2019 nelle quali sono state valutate le offerte relative ai Lotti 1 e 2 e sono stati attribuiti i relativi punteggi); Tale secondo atto di motivi aggiunti non è stato espressamente considerato dal TAR e viene, pertanto, riproposto in sede di appello ex art. 101, comma 2, c.p.a.

6.3.3 - A giudizio del Collegio, nella peculiarissima fattispecie in esame la predetta censura non deve essere esaminata in modo autonomo, alla stregua della citata univoca giurisprudenza circa la non rilevanza dei tempi di esame, bensì in modo integrato con quella di cui al punto 1, in quanto ugualmente diretta a censurare il modus procedenti della Commissione in violazione delle garanzie procedurali previste dalla vigente normativa e dalle stesse prescrizioni di gara.

6.3.4 - In particolare, ai fini della fondatezza del terzo motivo d'appello assumono rilievo decisivo proprio le sopraindicate "attestazioni" depositate da S.C.R. nel giudizio di primo grado e impugnate dall'odierna appellante con i secondi motivi aggiunti ora riproposti in appello. Infatti, le "attestazioni" depositate non solo non possono "integrare" l'esiguità dei tempi dell'attività svolta dalla Commissione, in quanto non richiamate nei verbali di gara e recanti date almeno in parte successive, e quindi incongrue, rispetto a quelle delle valutazioni effettuate in seduta plenaria, ma confessano, per quanto espressamente indicato nelle memorie di parte, l'avvenuto svolgimento di "*numerose sedute istruttorie*", di solo una parte dei commissari (tre su cinque), mai verbalizzate, al di fuori delle sedute in cui si è riunita la Commissione nel suo plenum come richiamate nella determina di aggiudicazione.

6.3.5 - Tali attività pertanto, qualunque sia stata la loro natura, vanno ritenute illegittime e tali da rendere illegittima l'intera procedura di gara, in quanto, da un lato, confermano l'assoluta esiguità del tempo impiegato per l'analisi dei

progetti (tra 34 e 51 secondi, secondo i lotti, per leggere e valutare ogni pagina dei progetti tecnici senza considerare le schede e gli allegati) e quindi l'irragionevolezza del procedimento, tale da impedire l'esame collegiale ponderato delle offerte, la cui esistenza è stata invece affermata per smentire il primo motivo d'appello- e, d'altro lato, confermano la violazione del *modus procedendi* prescritto dal disciplinare relativamente alla fase di valutazione individuale delle offerte, peraltro sostituita dal pre-esame (o dalla pre-valutazione, secondo le diverse versioni allegate dalle medesime Parti in giudizio) di un gruppo di lavoro che risulta (per stessa ammissione confessoria) aver lavorato in composizione parziale e senza alcun mandato rispetto alla Commissione e senza alcuna verbalizzazione o altra garanzia procedurale e di trasparenza incidendo, in modo allo stato non chiarito, su un giudizio finale svoltosi con tempi tali da rendere del tutto inverosimile una valutazione collegiale, ma con modalità tali da rendere altresì inverosimile il rispetto della prescritta mera elaborazione di una media dei giudizi elaborati individualmente (anziché dal predetto sottogruppo).

6.3.6 - Non pertinenti risultano, dunque, le memorie delle parti resistenti, che si appellano “ alla situazione epidemiologica” (così, in particolare, Markas) peraltro insorta solo al momento degli ultimi incontri indicati, e che si riferiscono ad una mera presa visione individuale di offerte tecniche già aperte in seduta pubblica e depositate sulla piattaforma telematica utilizzata da SCR, a maggior ragione –si deduce- alla luce della previsione di cui all'art. 77, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 (che ha previsto la facoltà dei commissari di lavorare a distanza), posto che nel caso in esame è invece in discussione la legittimità non di un preliminare esame individuale, magari svolto da remoto, dai singoli commissari, bensì la legittimità della costituzione e delle successive riunioni “fuori verbale” (risultanti però dagli accessi fisici alla sede da parte dei partecipanti, dedotti in atti proprio da S.C.R.) di un gruppo di lavoro parziale rispetto ai componenti della Commissione, che senza averne avuto alcun formale mandato ha esaminato in autonomia le offerte tecniche,

pilotando un giudizio assolutamente identico dei componenti del gruppo ma anche dei commissari che non vi avevano preso parte e che, in seduta plenaria, non hanno impiegato un tempo sufficiente a rendere plausibile una successiva valutazione collegiale. Le descritte particolarissime circostanze della fattispecie considerata valgono dunque a differenziare la censura idi cui al primo e terzo motivo rispetto alla sua qualificazione, da parte di S.C.R., quale *“asserzione del tutto soggettiva, priva di apprezzabili riferimenti di tipo oggettivo allo svolgimento della gara, che non supera la soglia della mera illazione e del sospetto”* e dalla richiamata giurisprudenza di questa Sezione.

6.4 – Risultano, quindi, fondate le censure dedotte con il primo e terzo motivo d'appello, per la parte in cui deducono l'erroneità della sentenza impugnata per non aver valutato l'illegittimità dell'operato della Commissione in violazione del *modus procedendi* prescritto dal disciplinare di gara e dei canoni di trasparenza ed imparzialità sanciti dall'ordinamento nazionale ed euro-unitario.

6.5 – Al riguardo, il Collegio ritiene altresì doveroso dare atto della considerazione, svolta da S.C.R. (così come dalla aggiudicataria contro interessata, secondo cui *“l'anticipazione del meccanismo di sintesi collegiale tra le opinioni dei singoli commissari alla fase precedente l'attribuzione del coefficiente da parte di ciascuno di essi ed il suo affidamento alla osmosi dialettica tra le rispettive valutazioni individuali, rispetto alla “conversione” collegiale dei giudizi individuali solo successivamente alla assegnazione “solitaria” dei coefficienti e sulla scorta di un criterio di carattere meramente matematico (come quello, invocato dalla parte appellante, della “media” dei coefficienti attribuiti da ciascun commissario), risulta maggiormente coerente con la natura, la funzione e, non da ultimo, con la stessa composizione (non perfettamente uniforme, quanto a competenze e conoscenze dei commissari) (...) solo se il concorso delle opinioni dei singoli componenti del collegio operi già nella fase formativa del giudizio, arricchendolo delle opinioni e dell'apporto di ciascun commissario, piuttosto che sulla base di un meccanismo meramente meccanico ed “esterno” di reductio ad unitatem di plurimi giudizi individuali anteriormente espressi”*, così come della considerazione di MRKAS S:R.L.

secondo cui “*la commissione deve operare nel plenum, affinché tutti i componenti offrano il loro contributo, per la formazione della volontà (e dunque, del giudizio) collegiale*”. Viene altresì in rilievo, al riguardo, la giurisprudenza, anche di questa Sezione, concernente la necessità di operare con il *plenum* della Commissione giudicatrice nelle fasi in cui la Commissione è chiamata a fare scelte discrezionali (così come per l’esame delle offerte tecniche), in ordine alle quali v’è l’esigenza che tutti i suoi componenti offrano il loro contributo ai fini di una corretta formazione della volontà collegiale, potendo consentirsi la deroga al principio della collegialità solo per le attività preparatorie, istruttorie e vincolate (per tutte, Cons. Stato, Sez. III, 15 luglio 2011 n. 4332).

6.6 - La predetta linea interpretativa è però preclusa dal descritto tenore testuale e dalla *ratio* della lex specialis di gara, che peraltro non è stata espressamente impugnata sul punto da alcuna delle odierne appellanti. La questione ora adombrata resta pertanto estranea ai sei giudizi riuniti e non può formare oggetto di sindacato da parte del Collegio, salvi eventuali motivati interventi adottati, in autotutela a termini di legge, dall’Amministrazione annullando e rinnovando anche il bando in sede di rinnovazione della gara.

7 – In conclusione, il Collegio ritiene comprovati i vizi, come sopra individuati, risultanti dall’esame congiunto delle censure dedotte con il primo ed il terzo motivo dei due ricorsi di DUSMANN S.R.L. indicati in epigrafe.

7.1 - Al riguardo, il Collegio ritiene altresì non pertinenti i richiami della Stazione appaltante e delle imprese contro interessate al diverso orientamento del Consiglio di Stato, ed anche di questa Sezione, circa la non rilevanza dell’identità dei punteggi attribuiti (sez. III, 24.6.2021, n. 4847) e dei tempi di esame delle offerte (Sez. V, 15.4.2021, n. 3117,) ove l’attribuzione dei punteggi non sia dipesa dal tempo impiegato dai commissari (Sez. III, n. 2537/2021), posto che, nella fattispecie in esame, l’assoluta coincidenza di tutte le valutazioni rese dai singoli commissari, così come l’assoluta ristrettezza dei tempi dedicati al successivo esame collegiale delle offerte tecniche (acquisite nel corso di una gara bandita nel 2018), rilevano non ex se, bensì quali indici

rivelatori della descritta violazione, mediante l'operato (privo di ogni riscontro documentale ed emerso solo in giudizio) di un sottogruppo di commissari, delle regole (non impugnate e quindi estranee al presente giudizio) che erano state predisposte dalla stazione appaltante al fine di favorire il corretto e trasparente esplicarsi del confronto concorrenziale e l'individuazione del migliore offerente per garantire proprio la rispondenza del servizio alle "specifiche" esigenze operative delle Aziende sanitarie regionali.

7.2 – Si tratta, come già rilevato, di vizi che evidenziano una vera e propria anomalia logica del percorso valutativo ed inficiano il legittimo svolgimento dell'intera procedura di gara regionale centralizzata per l'affidamento dei lotti 1, 2, 3 e 4 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) indetta dalla Società di committenza della Regione Piemonte, S.C.R. Piemonte S.p.A., che deve pertanto essere annullata.

7.3 – Ne discende l'accoglimento della domanda della appellante vittoriosa DUSMANN S.R.L. al risarcimento in forma specifica e la conseguente condanna della stazione appaltante S.C.R. Piemonte S.p.A. a rinnovare la procedura di gara per i medesimi lotti in conformità alle considerazioni svolte in motivazione, previa nomina di una nuova Commissione composta da soggetti diversi da quelli già in carica, fatti salvi gli eventuali interventi in autotutela della stazione appaltante volti a rimuovere e rinnovare anche il bando di gara.

7.4 - Occorre quindi assegnare termine a S.C.R. Piemonte S.p.A. affinché provveda ad adottare il primo atto di avvio della nuova gara ai sensi della presente sentenza, ferma la possibilità di nomina, in caso di inottemperanza, di un commissario ad acta a richiesta di una delle altre parti dei sei giudizi riuniti.

7.5 – Come già evidenziato in premessa, i medesimi vizi revocano in dubbio la stessa fondatezza delle valutazioni richiamate dalle imprese che hanno

proposto gli altri quattro appelli in epigrafe al fine di ottenere l'aggiudicazione in sede giurisdizionale.

7.6 - I predetti quattro appelli devono, pertanto, essere accolti solo per la limitata parte in cui hanno sindacato la irragionevolezza della procedura di gara al fine di ottenere l'annullamento dell'aggiudicazione alle controinteressate ed hanno chiesto la condanna della stazione appaltante alle spese di giudizio, ma vanno dichiarati improcedibili per tutta la restante parte, concernente la domanda volta ad ottenere una condanna della medesima stazione appaltante ad aggiudicare i singoli lotti alle medesime appellanti.

7.7 – le considerazioni da ultimo svolte guidano la decisione sulle spese del doppio grado di giudizio, che dovranno essere refuse dalla stazione appaltante in favore di tutte le appellanti, così come liquidate in dispositivo per ciascuno dei quattro appelli indicati in epigrafe.

7.8 – Al fine di evitare i paventati disservizi che potrebbero derivare dall'annullamento degli atti di gara e delle conseguenti aggiudicazioni per i lotti nn. 1, 2 3 e 4, con conseguente declaratoria di inefficacia delle convenzioni e dei contratti eventualmente stipulati, occorre infine disporre che fino all'aggiudicazione della nuova gara prosegua, nelle more, la provvisoria gestione del servizio in atto alla data di pubblicazione della presente sentenza.

7.9 - Infatti, trattandosi della riedizione “ora per allora” di una gara bandita fin dal 2018 anche se finora mai giunta a conclusione, la presente sentenza non determina l'obbligo di aderire alla diversa convenzione stipulata da CONSIP S.p.A., fatta salva l'eventuale decisione delle singole strutture sanitarie di aderire a tale convenzione ove più conveniente alla stregua di un elementare principio di imparzialità e buon andamento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti, li riunisce per ragioni di

connessione oggettiva e soggettiva e, in riforma delle appellate sentenze del TAR per il Piemonte, I Sezione, nn. 741, 742, 750, 751 , 809 ed 810 del 2021:

-Accoglie gli appelli proposti da Dussmann Service S.r.l. R.G. n. 202107307 e R.G. n. 202107645;

-Accoglie in parte, e per la restante parte dichiara improcedibili, gli appelli proposti dal Consorzio Progetto Italia S.c.a.r.l. R.G. n. 202107524 e R.G. n. 202107525 e da CNS Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop. R.G. n. 202107876 e R.G. n. 202107875.

Per l'effetto, annulla tutti gli atti di gara, a decorrere da quello di nomina della Commissione, e le conseguenti aggiudicazioni per i lotti nn. 1, 2 3, 4 e, previa declaratoria di inefficacia delle convenzioni e dei contratti eventualmente stipulati, in accoglimento della domanda di Dussmann Service S.r.l., condanna S.C.R. Piemonte S.p.A. al risarcimento dei danni ex art. 124 D.lgs. n. 104/2010 in forma specifica mediante la riedizione integrale, ora per allora, della procedura di gara per i lotti nn. 1, 2, 3, 4 a partire dall'atto di nomina della Commissione, fatto salvo l'eventuale annullamento in autotutela del bando di gara.

Assegna a S.C.R. Piemonte S.p.A. il termine di giorni trenta, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notifica a cura di parte se anteriore, per adottare il primo atto di avvio della nuova gara ai sensi della stessa sentenza.

Condanna S.C.R. Piemonte S.p.A. al pagamento in favore delle appellanti delle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in Euro 4.000,00 (quattromila) oltre ad IVA, CPA ed accessori di legge, per ciascuno degli appelli indicati in epigrafe.

Dispone che fino all'aggiudicazione della nuova gara prosegua, nelle more, la gestione del servizio in atto alla data di pubblicazione della presente sentenza, fatta salva l'eventuale decisione delle singole strutture sanitarie di aderire alla convenzione stipulata da CONSIP S.p.A. ove più conveniente.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2021

con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

L'ESTENSORE

Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO