

Deliberazione n. 120

Adottata dal Commissario Straordinario in data 03.02.2021

Oggetto: Affidamento del servizio di pulizie e delle attività ad esso complementari, per P.P.O.O. Businco e Cao per la durata di due mesi. Decorrenza dal 01.02.2021 al 31.03.2021. Ditta Evolve Consorzio Stabile. Spesa complessiva € 462.069,40 oltre Iva di Legge. Codice CIG 7123399ECD.

PDEL/2021/109 IC

Pubblicata all'Albo Pretorio dell'Azienda a partire da 03.02.2021 per 15 giorni consecutivi e posta a disposizione per la consultazione.

Il Commissario Straordinario Dott. Paolo Cannas

Coadiuvato da

Direttore Amministrativo Dott. Ennio Filigheddu

Direttore Sanitario Dott. Raimondo Pinna

S.S.D. Affari Generali Ufficio Delibere

Su proposta della SC Acquisti Beni e Servizi;

Premesso che con deliberazione n. 1722 del 31.12.2020 – liberamente consultabile e scaricabile dall'Albo Pretorio del sito www.aobrotzu.it – è stato affidato il servizio di pulizie e delle attività ad esso complementari per i PP.OO. Businco e Microcitemico Cao per la durata di un mese, con decorrenza dal 01.01.2021 al 31.01.2021 in favore della ditta Evolve Consorzio Stabile per una spesa complessiva pari a € 231.034,70 oltre IVA di Legge;

Considerato che l'art. 1, commi da 548 a 550, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 ha previsto che gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal 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 S.p.a;

Preso Atto che in data 15 Giugno 2020, è stata stipulata, tra Consip S.p.A. e il Dussmann Service S.r.l., la Convenzione servizi di pulizia per gli Servizio Sanitario Nazionale – Lotto 7, per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale ubicati nelle seguenti Regioni/Province: Regione Abruzzo, Regione Lazio relativamente alle sole province di Frosinone, Latina, Roma limitatamente alle strutture delle ASL Roma 2 (già ASL RM/B e ASL RM/C), ASL Roma 3 (già ASL RM/D), ASL Roma 5 (già ASL RM/G), ASL Roma 6 (già ASL RM/H), A.O. San Camillo Forlanini, A.O. S. Giovanni Addolorata, INMI "Spallanzani"- IRCCS, A.O.U. Tor Vergata, Regione Molise e Regione Sardegna;

Considerato che la Centrale Regionale di Committenza ha bandito la Procedura con oggetto "Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale" – che si sarebbe dovuta aggiudicare entro il 31.12.2020 – e che invece attualmente è in fase di verifica delle offerte anormalmente basse, ex art. 97, comma n. 3 del D. Lgs 50/2016, nonché della verifica del costo del personale dichiarato dagli operatori economici risultati primi in graduatoria;

Segue delibera n. 120 del 03.02.2021

- Considerato** che la Società Dussmann Service S.r.l., aggiudicataria della Convenzione CONSIP, ha presentato ricorso al TAR Sardegna contro la RAS – Direzione Generale della sanità, per l'annullamento della Determinazione n. 854, prot. n. 21838 del 30.09.2020, contenente l'esito negativo del controllo preventivo sulla deliberazione ATS n. 546 del 02.09.2020, espresso ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b) della L.R. Sardegna n. 10/06, avente ad oggetto proprio un provvedimento di adesione alla Convenzione Consip analogo a quello preannunciato da questa Azienda Ospedaliera;
- Considerato** che con nota protocollo n. 1649 del 22.01.2021 (All. A fg. 4), l'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale della Regione Autonoma della Sardegna ha ribadito come sia opportuno attendere le determinazioni del TAR Sardegna in merito;
- Considerato** che il TAR Sardegna, con sentenza n. 46/2021 (All. B fg. 15) ha respinto il ricorso proposto dalla Società Dussman Service S.r.l.;
- Ritenuto** pertanto necessario procedere all'affidamento del servizio di pulizie e delle attività ad esso complementari, per i P.P.O.O. Businco e Cao dell'A.O.B, per la durata di due mesi, con decorrenza dal 01.02.2021 al 31.03.2021, in favore della Ditta Evolve Consorzio Stabile, per un importo complessivo pari a € 462.069,40 oltre Iva di Legge, nelle more dell'aggiudicazione della procedura indetta dalla Centrale Regionale di Committenza;
- Visti** D. Lgs. n. 50/16;
- Con** il parere favorevole del Direttore Amministrativo e del Direttore Sanitario;

D E L I B E R A

1. per i motivi esplicitati in premessa, di affidare il servizio di pulizie e delle attività ad esso complementari, per i P.P.O.O. Businco e Cao dell'A.O.B, per la durata di due mesi, con decorrenza dal 01.02.2021 al 31.03.2021, in favore della Ditta Evolve Consorzio Stabile, per un importo complessivo pari a € 462.069,40 oltre Iva di Legge, nelle more dell'aggiudicazione della procedura indetta dalla Centrale Regionale di Committenza;
2. di dare atto che la succitata spesa complessiva pari a € 462.069,40 oltre Iva di legge farà riferimento al conto n. A506010102 – Centro di costo 200014 – 300006;

Segue delibera n. 120 del 03.02.2021

3. di autorizzare la S.C. Contabilità, Bilancio e Controllo di Gestione all'emissione dei relativi ordini di pagamento dietro presentazione della documentazione giustificativa recante l'attestazione di regolarità della fornitura da parte degli Uffici competenti.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Dott. Paolo Cannas

Il Direttore Amministrativo

Dott. Ennio Filigheddu

Il Direttore Sanitario

Dott. Raimondo Pinna

REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNAASSESSORADU DE S'IGIENE E SANIDADE E DE S'ASSISTENZIA SOTZIALE
ASSESSORATO DELL'IGIENE E SANITÀ E DELL'ASSISTENZA SOCIALE

00.12.01.00 - Direzione Generale della Sanita'

protocollo n. 1649 del 22/01/2021

AO Brotzu - Azienda di rilievo nazionale ed alta specializzazione – Cagliari

Oggetto: Procedura aperta informatizzata finalizzata alla stipula di convenzioni quadro per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione a basso impatto ambientale rivolto alle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Autonoma della Sardegna – Informazioni sullo stato del procedimento.

Si riscontra la nota di codesta azienda sanitaria del 5 gennaio u.s. (prot. PG2021/138) e si rileva, preliminarmente, che la Regione effettua il controllo sugli atti di cui all'art. 41 della L.R. 24/2020, una volta che gli stessi vengono formalmente adottati e trasmessi e non sulle bozze.

Il parere verrà pertanto reso ove - nonostante la rappresentata inopportunità dell'adesione alla Convenzione Consip a fronte dell'imminente aggiudicazione definitiva della gara indetta dalla CRC e nelle more della decisione del Tar Sardegna in ordine all'obbligo di adesione a quest'ultima - codesta Azienda dovesse comunque procedere in tal senso, trasmettendo poi l'atto per il controllo previsto dalla legge

Ciò premesso, quanto alla tempistica di conclusione definitiva della gara regionale, si rappresenta che la CRC ha comunicato (nota prot.n. 358 del 14.01.2021) quanto segue:

"In data 22/12/2020 è stata espletata la seduta pubblica di gara per l'apertura delle offerte economiche presentate dagli operatori economici per la gara in oggetto ed è stata redatta la graduatoria per ciascun lotto di gara.

Al momento è in corso il sub-procedimento di verifica delle offerte risultate anormalmente basse ai sensi dell' art. 97 comma 3 del D. Lgs 50/2016, nonché la verifica del costo del personale dichiarato dagli operatori economici risultati primi in graduatoria [...]

A chiusura di tale sub-procedimento, gestito dal RUP con il supporto della Commissione giudicatrice, la stazione appaltante potrà aggiudicare la gara. Si presume che il provvedimento di aggiudicazione possa essere adottato entro il mese di gennaio c.a. [...] Si ribadisce ancora una volta l'opportunità che le Aziende Sanitarie della Regione Sardegna aderiscano alla Convenzione della CRC in quanto si tratta di un appalto progettato con le Aziende sanitarie e pertanto maggiormente rispondente alle loro esigenze. L'adesione



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'IGIENE E SANIDADE E DE S'ASSISTENTZIA SOTZIALE
ASSESSORATO DELL'IGIENE E SANITÀ E DELL'ASSISTENZA SOCIALE

00.12.01.00 - Direzione Generale della Sanità'

protocollo n. 1649 del 22/01/2021

delle Aziende sanitarie alla convenzione Consip avrebbe quale conseguenza non soltanto la stipula di un contratto avente ad oggetto un "servizio convenzionale", applicabile a qualsiasi realtà sanitaria nazionale e non studiato ad hoc per quella sarda, ma comporterebbe anche la revoca della gara della CRC, già avviata e ormai in fase conclusiva, con conseguente dispendio delle risorse in essa impiegate fino ad ora. In merito all'illegittimità della proroga dei contratti in essere relativi alle categorie merceologiche individuate dal decreto di cui al comma 548, tra le quali rientra anche il servizio di pulizia in oggetto, fatta in vigore di una convenzione attiva, di cui all'art. 1 comma 550 L. 208/2015, si ritiene di dover asserire, così come citato dalla recente giurisprudenza (cfr. TAR Liguria Sez. II sent. 694/2020), che nel caso di specie sussistono le condizioni per ritenere legittima una proroga prevista dalle Aziende sanitarie e limitata al periodo che la stazione appaltante, in questo caso la CRC, ha ritenuto necessario per la conclusione di una gara già indetta e in corso di svolgimento; periodo determinato secondo una stima non irragionevole ma fondata sul numero delle offerte pervenute e sulla complessità tecnica e procedurale della selezione".

Quanto alla riferita scadenza, il 31 dicembre 2020, delle proroghe disposte in favore degli operatori economici SFL Soc. Coop e Evolve Consorzio Stabile per l'erogazione dei servizi di pulizia e sanificazione dei locali, rispettivamente, del San Michele (il primo O.E.) e Oncologico e Microcitemico (il secondo O.E.), si rileva che tale termine, come noto, non è idoneo a consentire il subentro di un nuovo operatore, tanto meno se assegnatario di una gara CONSIP che, per la sua generalità, richiede tempi di subentro degli aggiudicatari incompatibili con i pochi giorni rimasti.

Per tale ragione ATS ha fissato la scadenza delle proroghe al più realistico termine del 31 marzo 2021.

Quanto all'affermazione che tali proroghe sono state disposte nelle more dell'adesione alla convenzione Consip - stipulata in data 15.07.2020 da Consip Spa con Dussmann Service Srl, aggiudicatario del lotto 7 riferito anche alla Regione Sardegna - è stato correttamente riportato che in merito alla legittimità di tale scelta, pendono nati il TAR Sardegna plurimi ricorsi con i quali viene contestata, tra l'altro, la scelta di aderire alla procedura Consip, stante la segnalata imminente aggiudicazione della procedura indetta per i medesimi servizi dalla Centrale Regionale di Committenza.

E' altresì noto che la società DUSSMANN Srl, aggiudicataria della Convenzione CONSIP, ha fatto ricorso anche contro la RAS – Direzione generale della sanità, per l'annullamento della Determinazione n. 854,



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'IGIENE E SANIDADE E DE S'ASSISTENTZIA SOTZIALE
ASSESSORATO DELL'IGIENE E SANITÀ E DELL'ASSISTENZA SOCIALE

00.12.01.00 - Direzione Generale della Sanita'

protocollo n. 1649 del 22/01/2021

prot. n. 21838, del 30.09.2020, contenente l'esito negativo del controllo preventivo sulla deliberazione ATS n. 546 del 02.09.2020, espresso ai sensi dell'art. 29, co. 1, lett. b) L.R. n. 10/2006, avente ad oggetto proprio un provvedimento di adesione alla Convenzione Consip analogo a quello preannunciato da codesta Azienda.

Anche su tale giudizio, nanti il TAR Sardegna, in data 20 gennaio si è tenuta l'udienza pubblica di discussione, e da tale data decorre il termine di 30 giorni che l'art. 120 del c.p.a. assegna al Tar per il deposito della sentenza.

Per quanto sopra, si ribadisce come sia opportuno attendere le decisioni del TAR Sardegna in merito e considerare - nell'ambito di una riflessione sulla congruità della spesa - anche il disposto di cui all'art. 10 pt. 8 della Convenzione Consip che testualmente afferma *"I corrispettivi dovuti al Fornitore sono oggetto di revisione ai sensi dell'art. 115 del D.Lgs. n. 163/2006 sulla base di un'istruttoria condotta in considerazione dei dati di cui all'art. 7, comma 4, lett. c) del D.Lgs. n. 163/2006 o, in mancanza, in ragione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (nella versione che esclude il calcolo dei tabacchi) con le modalità indicate al capitolo 12.4 del Capitolato Tecnico."*

L'applicazione della revisione prezzi, ai sensi del citato art. 115 del D. L.gs. n. 163/2006, in relazione ad una gara bandita nel 2014, avrebbe un grosso impatto sui prezzi contrattuali.

L'art. 16, comma 5, delle condizioni generali della gara Consip, inoltre, consente il recesso dalla convenzione solo tenendo indenne l'aggiudicataria delle spese sostenute, delle prestazioni rese e del mancato guadagno.

Tanto si comunica per le valutazioni proprie di codesta Azienda, che devono essere orientate a garantire le condizioni ottimali di economicità, efficienza, adeguatezza e convenienza.

Cordiali saluti

Il sostituto del Direttore Generale
(ex art. 30 co. 2 L.R 31/1998)
Maria Antonietta Raimondo



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE S'IGIENE E SANIDADE E DE S'ASSISTENTZIA SOTZIALE
ASSESSORATO DELL'IGIENE E SANITÀ E DELL'ASSISTENZA SOCIALE

00.12.01.00 - Direzione Generale della Sanità

protocollo n. 1649 del 22/01/2021

(Documento firmato digitalmente)

Firmato digitalmente da

**MARIA ANTONIETTA
RAIMONDO
22/01/2021 13:11**

MARIA VINCIS - Siglatario
DONATELLA GARAU (D) - Siglatario
GABRIELLA MILIA - Siglatario
MARIA ANTONIETTA RAIMONDO - Siglatario

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00693/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 693 del 2020, proposto da:

Dusmann Service S.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Fraccastoro, Alice Volino e Nunziante Di Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Sonia Sau e Mattia Pani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- Assessorato Igiene e Sanità della Regione Sardegna, Direzione Generale della Sanità - Servizio Sistema Informativo, Affari Legali e Istituzionali;
- Direzione Generale della Centrale Regionale di Committenza della Regione Autonoma della Sardegna;

nei confronti

Evolve Consorzio Stabile, rappresentato e difeso dagli avvocati Lodovico Visone e Lorenza Teresa Visone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

Azienda Ospedaliera G. Brotzu, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Casu e Federica Pillai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda per la Tutela della Salute – Regione Sardegna, Consip S.p.A., Assl Sassari, Assl Olbia, Assl Nuoro, Assl Lanusei, Assl Oristano, Assl Sanluri, Assl Carbonia, Assl Cagliari, A.O. Universitaria di Cagliari, A.O. Universitaria di Sassari, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della determinazione della Regione Autonoma Sardegna, Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale n. 854, protocollo n. 21838, del 30 settembre 2020, comunicata dall'Azienda per la Tutela della Salute con nota PG/2020/233153 del 7 ottobre 2020, con cui la Regione ha espresso parere negativo sulla deliberazione ATS n. 546 del 2 settembre 2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna, di Evolve Consorzio Stabile e dell'Azienda Ospedaliera G. Brotzu;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 24 dicembre 2014 Consip S.p.A., indicava, ai sensi del d.lgs. n. 163/2006, una *“Gara a procedura aperta ai sensi del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i., per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione ed altri servizi per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale – ID*

1460”.

La gara era articolata in 14 lotti geografici.

2. Nella vicenda che qui occupa viene in rilievo il Lotto n. 7 di tale gara, comprendente Regione Abruzzo, Regione Lazio (limitatamente alle province e alle strutture indicate) Regione Molise e Regione Sardegna, del valore complessivo di Euro 111.500.000,00.

3. Nelle more dell'espletamento della procedura concorsuale veniva approvata la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 che, all'art.1, comma 548, prevede quanto segue:

“...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.”.

3.1 I servizi di pulizia rientrano espressamente tra le categorie merceologiche di beni e servizi elencate dal DPCM 24 dicembre 2015.

4. Va ricordato che la Regione Sardegna, già con l'art. 9 della L.R. n. 2 del 29 maggio 2007, aveva avviato la centralizzazione degli acquisti promuovendone la razionalizzazione, per beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale, attraverso la propria Centrale regionale di committenza (CRC), costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

5. Il 1° giugno 2018 la Centrale di Committenza Regionale della Sardegna, con determinazione n. 143 del Direttore del Servizio, costituiva un gruppo di lavoro, per la predisposizione della documentazione necessaria all'espletamento della gara per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione delle Aziende sanitarie della Regione Sardegna, formato da professionisti delle Aziende sanitarie e del Servizio forniture e servizi della Direzione generale della Centrale regionale di

committenza, con l'obiettivo di:

- 1) rilevare ed analizzare i fabbisogni;
- 2) redigere gli atti di gara ed in particolare il Capitolato tecnico;
- 3) perseguire l'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa.

6. Ai fini dell'assolvimento dell'incarico il Servizio della Centrale regionale di committenza, con determina n. 3714 del 26 giugno 2018, tramite il gruppo di lavoro costituito per la predisposizione della predetta documentazione di gara, sottoponeva a tutte le Aziende Sanitarie operanti nel territorio della Regione Sardegna un questionario finalizzato alla comunicazione dei loro fabbisogni in relazione al servizio di pulizia e sanificazione, al fine di acquisire elementi di conoscenza utili nella predisposizione della relativa procedura concorsuale.

7. Il 13 settembre 2019 la CRC, utilizzando i dati acquisiti, pubblicava il bando di gara relativo al servizio di pulizia e sanificazione a basso impatto ambientale calibrato sui fabbisogni espressi dalle Aziende sanitarie e suddiviso in 7 lotti funzionali, per un valore complessivo dell'appalto di euro 154.611.342,00.

8. Nelle more della definizione della gara regionale, in mancanza di una convenzione operativa, veniva disposta la proroga dei contratti in corso per lo svolgimento del servizio pubblico essenziale di pulizia e sanificazione.

9. Con provvedimento Consip n. 9529 del 12 marzo 2020, si concludeva la gara nazionale bandita nel 2014 e il lotto n. 7, comprendente la Regione Sardegna, veniva aggiudicato all'odierna ricorrente Dussmann Service S.r.l.; il successivo 15 giugno 2020 veniva sottoscritta la relativa convenzione.

10. Con deliberazione del Commissario Straordinario n. 546 del 2 settembre 2020 ATS decideva pertanto di aderire alla Convenzione stipulata tra Consip S.p.A. e il fornitore Dussmann Service.

11. Il provvedimento di adesione veniva quindi trasmesso alla Regione per l'approvazione conseguente al controllo di merito di cui all'art. 41 della L.R. n. 24/2020 (sostanzialmente riproduttivo dell'abrogato art. 29 della L.R. n. 10/2006).

12. Con determinazione n. 854, prot. n. 21838, del 30 settembre 2020 la Regione esprimeva parere negativo sulla deliberazione ATS n. 546 del 2 settembre 2020.

13. Avverso tale parere negativo è insorta la società ricorrente che l'ha impugnato per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 della L.R. n. 10/2006, dell'art. 41 della L.R. n. 24/2020, dell'art. 1, commi 548 e 549, della L. n. 208/2015, dell'art. 9, comma 5, del d.l. n. 66/2014, nonché dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296/2006 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, assenza dei presupposti, illogicità manifesta, assoluta carenza di potere, sviamento di potere: in quanto la Regione Sardegna avrebbe espresso il parere negativo all'adesione dell'ATS alla convenzione Consip in assenza di qualsivoglia considerazione e/o ponderazione degli *“indirizzi della programmazione regionale e alle direttive della Giunta regionale nella materia”* sul cui rispetto, unicamente, l'Assessorato avrebbe dovuto e potuto vigilare in forza del potere ad esso attribuito dalla legge regionale; invero, il controllo operato dalla Regione si sarebbe esteso a valutazioni di legittimità della scelta di ATS (che, come noto, riguarda la conformità dell'atto rispetto a disposizioni legislative e regolamentari), non contemplato, però dalla normativa vigente. Ciò comporterebbe altresì, sempre nella prospettiva della ricorrente, l'illegittimità dell'intera istruttoria esperita in quanto, diversamente dai profili di valutazione esaminati, la Regione, si sarebbe dovuta limitare a verificare la coerenza del provvedimento dell'ATS con le linee programmatiche in materia sanitaria adottate dalla Regione stessa. Inoltre non si sarebbe tenuto conto che l'adesione alla convenzione Consip, in luogo della (non consentita) proroga dei contratti in essere, avrebbe generato un sicuro risparmio di spesa per l'amministrazione.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 della L.R. n. 10/2006, dell'art. 41 della L.R. n. 24/2020, dell'art. 1, commi 548 e 549, della L. n. 208/2015, dell'art. 9, comma 5, del d.l. n. 66/2014, dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296/2006 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, assenza dei

presupposti, illogicità manifesta, assoluta carenza di potere, sviamento di potere: in quanto, anche a voler ammettere che il legislatore avesse inteso riconoscere prevalenza alla convenzione regionale rispetto a quella stipulata dal Soggetto Aggregatore nazionale, questo rapporto sarebbe rinvenibile esclusivamente in caso di contestuale operatività delle due convenzioni, mentre nel caso in esame non esiste alcuna convenzione stipulata dalla Centrale regionale di committenza essendo ancora in corso la relativa gara.

14. Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, previa sospensione, l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

15. Per resistere al ricorso si è costituita la Regione Sardegna che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

16. Si è altresì costituito in giudizio il controinteressato Evolve Consorzio Stabile che, con articolate memorie, ha chiesto il rigetto del ricorso con favore delle spese.

17. Con ordinanza n. 462 del 3 dicembre 2020 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente.

18. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

19. Alla pubblica udienza del 20 gennaio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

L'infondatezza nel merito del ricorso consente al Collegio di prescindere dall'esame delle eccezioni procedurali sollevate dalla parti resistenti.

1. Con il primo motivo la ricorrente sostiene che il parere regionale impugnato sarebbe illegittimo perché fondato su considerazioni che attengono alla legittimità dell'atto sottoposto a controllo mentre, in base al tenore letterale delle disposizioni applicabili al caso di specie, l'Amministrazione regionale avrebbe potuto sindacarne esclusivamente il merito.

2. La norma regionale attributiva del potere di controllo, infatti, avrebbe delineato chiaramente i tratti del sindacato della Regione limitandolo espressamente, alla “... *valutazione della coerenza dell’atto adottato dall’azienda sanitaria rispetto agli indirizzi della programmazione regionale e alle direttive della Giunta regionale nella materia oggetto dell’atto*”.

3. Nessun ulteriore elemento di valutazione, neppure in ordine alla conformità alla normativa vigente, sarebbe stato dunque consentito all’organo di controllo.

4. Il motivo è infondato.

5. L’attività di controllo sugli atti della P.A. si articola, tradizionalmente, nelle due categorie del controllo di legittimità e del controllo di merito.

Il controllo di legittimità si sostanzia in un’attività ricognitiva avente come esclusivo parametro di confronto la norma giuridica, con la conseguenza che l’autorità preposta allo svolgimento dell’attività di controllo deve limitare il proprio sindacato alla verifica della conformità dell’atto esaminato alle disposizioni di legge che disciplinano l’attività dell’autorità procedente.

I controlli di merito non si arrestano a tale valutazione estrinseca ma consentono all’autorità di controllo di estendere il suo sindacato alla valutazione dell’opportunità e della convenienza dell’atto, al fine di verificare la sua idoneità a conseguire in modo ottimale il fine di pubblico interesse concretamente perseguito.

6. Il controllo di merito di un atto amministrativo è dunque finalizzato a verificarne la convenienza e l’opportunità rispetto all’interesse pubblico che lo stesso tende a perseguire, in quanto attiene alla valutazione della scelta discrezionale che la Pubblica Amministrazione - tra tutte le soluzioni astrattamente possibili e ragionevoli - ha individuato come modalità più adatta per soddisfare l’interesse pubblico affidato alle sue cure.

7. Il sindacato sulle modalità di esercizio di tale potere di scelta rappresenta, evidentemente, una forte ingerenza nelle prerogative istituzionali dei soggetti destinatari dell’attività di controllo, con una forte limitazione dei poteri di iniziativa e di esercizio della loro discrezionalità amministrativa, che non è solo limitata alla

verifica del rispetto della normativa vigente ma subisce, anche, un sindacato sul contenuto della decisione assunta.

8. Orbene, in un contesto ordinamentale in cui l'intero svolgimento dell'attività amministrativa è subordinato al principio di legalità sancito dall'art. 97 Cost., deve senz'altro ritenersi che laddove sia previsto un controllo di merito di un atto amministrativo - che come detto rappresenta un'estensione del mero controllo di legittimità - resti sotteso, in capo all'organo di controllo (anche) il potere di valutazione della conformità dell'atto ai parametri normativi di riferimento, non potendosi evidentemente consentire da parte dell'autorità di controllo lo svolgimento di un'azione amministrativa ritenuta opportuna e conveniente ma comunque illegittima.

9. Non può dunque ritenersi fondata la tesi secondo la quale una pubblica amministrazione, in sede di controllo di merito, non possa rilevare la contrarietà alle norme di legge dell'atto sottoposto al suo esame.

10. Ciò premesso deve rilevarsi che nel caso di specie la Regione, nel rendere il suo parere negativo ha espresso, nei confronti della delibera commissariale di ATS n. 546/2020, convincenti ragioni sfavorevoli riguardanti sia la legittimità che il merito della scelta effettuata.

11. Sotto il primo profilo la Regione ha infatti motivato la propria determinazione richiamando la normativa (e la giurisprudenza amministrativa formatasi in materia) in merito al carattere sussidiario della procedura Consip rispetto a quella del soggetto aggregatore regionale, evidenziando per la prima una funzione sostanzialmente "*cedevole ... e suppletiva*" rispetto alla seconda.

12. Sotto il secondo profilo ha evidenziato che l'adesione alla Convenzione Consip avrebbe vanificato il complesso lavoro svolto dalla Regione - con l'ausilio degli stessi beneficiari dei servizi - ai fini della predisposizione di una gara, calibrata sulle esigenze manifestate dalle stesse aziende sanitarie, oramai prossima alla conclusione.

13. Entrambi i profili si rivelano esenti da possibili censure.

14. Quanto al primo aspetto si è già osservato che, nell'esercizio delle sue competenze istituzionali, quale soggetto aggregatore di riferimento, la Centrale regionale di committenza aveva indetto il 13 settembre 2019 la gara, articolata in 7 lotti, per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione rivolto alle Aziende sanitarie e ospedaliere della Sardegna.

15. Tale procedura era stata avviata anche tenuto conto della mancata definizione della gara nazionale Consip, iniziata nel 2014 e al tempo non ancora conclusa.

16. Nelle more della conclusione della gara regionale, in mancanza di una convenzione operativa, veniva poi disposta - per garantire la continuità del servizio fino all'attivazione del contratto da aggiudicarsi con la procedura centralizzata della CRC - la proroga dei contratti in corso per lo svolgimento del servizio pubblico essenziale di pulizia e sanificazione.

17. Sennonché, pur avendo cognizione – essendo stata direttamente coinvolta nelle descritte attività di programmazione – dell'avvenuta indizione, da parte della CRC, di una procedura finalizzata alla stipula di convenzioni quadro per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione e di altri servizi rivolti alle Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione Sardegna, nonché della imminente conclusione di detta procedura, con la delibera commissariale n. 546/2020 l'ATS ha manifestato la volontà di aderire alla convenzione conclusa tra Consip e Dussmann Service in esito all'aggiudicazione, in favore di quest'ultima società, del Lotto n. 7 della gara indetta dalla stessa Consip per l'affidamento dei medesimi servizi.

18. In particolare il Commissario Straordinario addiveniva all'anzidetto conclusione dopo aver rilevato che *"...nella gran parte delle Aree di ATS i servizi di pulizia e sanificazione sono ormai in proroga tecnica ex L. 208/2015, art. 1, comma 550, da diverso tempo – proroga che diverrebbe ingiustificata in seguito all'attivazione dell'iniziativa di un soggetto aggregatore – e tenuto conto del presumibile slittamento dei termini per la conclusione della gara da parte della CRC Sardegna Cat"*.

19. Orbene, la giurisprudenza ha rilevato che, stante la formulazione dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296/2006 e dell'art. 1, comma 548, della L. n. 208/2015 – ove il richiamo all'approvvigionamento di beni e servizi da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale mediante ricorso alle convenzioni quadro sottoscritte dalle centrali di committenza regionali precede quello relativo alla adesione alle convenzioni stipulate da Consip – l'utilizzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza regionali costituisce la regola, a fronte della quale il ricorso alle convenzioni Consip rappresenta l'eccezione, risultando consentito in via sostanzialmente suppletiva e all'evidente fine di prevenire il rischio di possibili carenze in approvvigionamenti di estremo interesse e rilevanza (TAR Sardegna, Sezione I, n. 1038 del 19 dicembre 2018).

20. La preferenza normativa per gli strumenti di acquisizione centralizzata regionale trova il suo fondamento nel principio di maggiore prossimità delle centrali di committenza regionali alle aree territoriali, i cui bisogni specifici risultano meglio intercettati rispetto a un servizio maggiormente standardizzato quale è quello offerto dal convenzionamento Consip in ambito nazionale.

21. L'intervento sussidiario e di supplenza svolto da Consip ha dunque valenza cedevole, essendo destinato a perdere la sua ragion d'essere laddove le centrali regionali, ripristinando la fisiologica dinamica delineata dal legislatore, attivino i propri strumenti di acquisizione (Consiglio di Stato, Sezione V, 11 dicembre 2017, n. 5826).

22. Correttamente quindi la Regione ha rilevato l'illegittimità della scelta operata dall'ATS la quale, nel manifestare la volontà di aderire alla Convenzione Consip, ha agito in violazione delle disposizioni normative che evidenziano la preferenza espressa dal legislatore per gli strumenti regionali di acquisto centralizzato.

23. Sul punto della cogenza della previsione che obbliga gli enti del servizio sanitario ad avvalersi in prima battuta, delle convenzioni quadro sottoscritte dalle centrali di committenza regionali la giurisprudenza è invero pacifica, avendo

chiarito come nel sistema delineato dal legislatore *“Consip svolga un ruolo sussidiario e ‘cedevole’ rispetto a quello delle centrali regionali”*, e che *“l’obbligo di avvalersi di queste ultime si giustifichi con la volontà del legislatore di salvaguardare gli investimenti effettuati dalle Regioni costituendo apposite centrali di acquisto e, prima ancora, le potenzialità dei sistemi centralizzati di acquisizione in funzione del risparmio complessivo della spesa”* (Consiglio di Stato, Sezione III, 22 febbraio 2018, n. 1136).

24. Peraltro, sotto questo profilo non assume rilievo decisivo, in senso contrario, la circostanza, ampiamente argomentata dalla ricorrente, che la gara della CRC non era ancora stata definita al momento dell’adozione dell’atto di ATS di adesione alla convenzione CONSIP.

25. In proposito si può osservare, in primo luogo, che non si può ritenere preclusa alla centrale di acquisti regionale la possibilità di attivarsi con una gara regionale anche dopo che sia stata eventualmente avviata una gara Consip. Infatti l’intervento di sostanziale supplenza svolto da Consip (necessario nel caso di inadempienza delle centrali di committenza regionali), non ha ragion d’essere laddove le centrali regionali, ripristinando appunto la dinamica delineata dal legislatore, abbiano attivato i propri strumenti di acquisizione.

26. In ogni caso, nella fattispecie, come si è detto, la procedura regionale, avviata nel 2019, era ormai giunta ad uno stadio molto avanzato e prossima alla conclusione (essendo in corso la verifica sull’anomalia delle offerte prima della definitiva aggiudicazione), ed in vista della sua imminente definizione era già stata disposta la proroga dei contratti in essere.

27. E, vero che ai sensi dell’art. 1, comma 550, della legge n. 208/2015, *“I singoli contratti relativi alle categorie merceologiche individuate dal decreto di cui al comma 548, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere prorogati oltre la data di attivazione del contratto aggiudicato dalla centrale di committenza individuata ai sensi dei commi da 548 a 552. Le proroghe disposte in violazione della presente disposizione sono nulle e*

costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa”, ma è parimenti vero che tale disposizione non può che essere letta alla luce della ratio sottesa alla disciplina di riferimento, ravvisabile nell’esigenza di consentire alle singole Amministrazioni di ottenere condizioni più favorevoli rispetto a quelle conseguibili tramite le convenzioni Consip, così orientandone l’operato al perseguimento degli obiettivi di massima efficienza ed economicità, cui la medesima disciplina risulta ispirata.

28. Non sussisteva quindi, proprio perché la Regione si era da tempo attivata con una nuova e articolata procedura concorsuale (prossima alla conclusione), quella necessità di avvalersi della supplenza della convenzione Consip, alla quale sarebbe stato possibile fare ricorso se la CRC non avesse attivato e svolto una sua specifica procedura concorsuale.

29. La circostanza, dunque, che, al momento dell’adesione alla convenzione Consip, la gara regionale non si era ancora conclusa (e non era quindi già operativa la relativa convenzione) non vale di per sé, in presenza di una nota e imminente conclusione della stessa, a giustificarne l’abbandono, peraltro per un lungo periodo di tempo che avrebbe reso non più attuale (né utilizzabile) la convenzione regionale.

30. Peraltro come sopra ricordato, i rilievi regionali, opposti alla delibera commissariale di ATS di adesione alla convenzione Consip, riguardano anche il merito della scelta operata dall’azienda sanitaria.

31. Si è già ricordato che l’avvio della gara Consip risale al 2014.

Il dato è rilevante in relazione al profilo dell’attualità dei contenuti delle prestazioni richieste dagli atti di gara rispetto ai mutamenti non solo organizzativi (nel 2014 l’ATS neppure esisteva) ma anche tecnici e scientifici intercorsi da tale momento.

32. Il 1° giugno 2018 la Centrale di Committenza Regionale della Sardegna, con determinazione n. 143 del Direttore del Servizio, aveva costituito un gruppo di lavoro, per la predisposizione della documentazione necessaria all’espletamento

della gara per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione delle Aziende sanitarie della Regione Sardegna.

33. Le Aziende Sanitarie operanti nel territorio della Regione Sardegna, coinvolte nell'attività preparatoria, avevano partecipato comunicando i loro fabbisogni e portando elementi di conoscenza utili alla predisposizione della relativa procedura concorsuale.

34. Ne era derivata una procedura concorsuale calibrata per le esigenze delle Aziende sanitarie della Sardegna, articolata in 7 lotti e, anche sotto il profilo dell'investimento economico, ben più consistente e adeguata alle nuove esigenze emerse negli ultimi anni.

35. La stessa ATS aveva attivamente partecipato a tale progetto.

36. La scelta di non attendere la (imminente) conclusione della procedura regionale in via di definizione, utilizzando lo strumento transitorio (di ulteriore proroga dei contratti in essere) previsto dalla legislazione di settore, non può dunque ritenersi coerente rispetto agli stessi indirizzi della programmazione regionale.

37. Con nota n. 5963 del 27 luglio 2020 la Direzione centrale della CRC aveva anche già evidenziato che *“Qualora le Aziende sanitarie decidessero di aderire alla Convenzione CONSIP relativa ai servizi di pulizia e sanificazione, attivata nel mese di giugno u.s., verrebbe vanificato tutto il lavoro svolto per la progettazione ed espletamento dalla procedura in oggetto svolto dal soggetto aggregatore in collaborazione con le stesse aziende sanitarie, coinvolte sia nella fase di progettazione dell'appalto che in quella di valutazione delle offerte pervenute”*.

38. La gara svolta a livello regionale rispondeva, invero, quanto all'aderenza alle necessità dell'area e delle strutture di riferimento, ai principi di maggior efficienza, efficacia e economicità che regolano l'azione pubblica.

39. Pertanto la volontà manifestata da ATS di abbandonare l'iter seguito fino a quel momento nell'assunto che sarebbe risultato ingiustificata - in seguito all'attivazione dell'iniziativa del soggetto aggregatore nazionale - l'ulteriore proroga del servizio, oltre che non convincente in punto di diritto si rivela sicuramente in contrasto con i

canoni di buona amministrazione, tra i quali deve ricomprendersi la finalità di assicurare il perseguimento di un'ottimale livello qualitativo del servizio pubblico erogato.

40. Né vale in contrario l'affermazione che la convenzione Consip garantirebbe condizioni di efficienza, efficacia ed economicità più favorevoli.

41. La gara bandita da CONSIP nel 2014, era basata su norme ampiamente superate dalla legislazione successiva (in particolare rileva l'intervenuta approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici con il D.Lgs. n. 50/2016), nonché finalizzata a soddisfare le esigenze di un assetto del servizio sanitario della Sardegna che, come detto, non più attuale.

42. Era inoltre strutturata in macro lotti geografici che accorpavano più regioni.

43. La CRC ha invece considerato i fabbisogni e i dati comunicati dalle Aziende Sanitarie della Sardegna valorizzando le variabili contenute nelle funzioni prezzi di riferimento, costruendo quindi - nel complesso - una procedura di gara evidentemente ad hoc, perfettamente calibrata sulle più aggiornate esigenze del sistema sanitario della Sardegna.

44. E non è superfluo ricordare che la stessa ricorrente ha partecipato alla gara regionale oggi contestata, risultando, per quanto emerge dagli atti, anche aggiudicataria di un lotto.

45. Di qui l'infondatezza, per l'incomparabilità delle gare in ragione del loro diverso contesto temporale e conseguentemente dei loro contenuti, della censura volta a valorizzare la loro diversa consistenza economica.

46. In conclusione, per tutto gli esposti motivi, il ricorso si rivela infondato e va respinto.

47. Sussistono, in considerazione delle particolarità della vicenda, giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2021, tenutasi in modalità telematica ai sensi dell'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Tito Aru

IL PRESIDENTE

Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO