

Publicato il 04/12/2023

N. 10456/2023 REG. PROV. COLL.
N. 05835/2023 REG. RIC.
N. 05984/2023 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

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 5835 del 2023, proposto dalle società Colser Società Cooperativa, in persona della legale rappresentante *pro tempore* Cristina Bazzini, con sede a Parma, Via G. Sonnino n. 33/A, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituito R.T.I. composto unitamente a L'Operosa S.p.a. e Consorzio Ciclat e Copma Soc. coop. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore* Nicola Corbo, con sede legale in Via Don Minzoni 25 – 40057 Cadriano di Granarolo dell'Emilia (BO) e sede amministrativa in Cadriano di Granarolo Emilia (BO) – Via Don Minzoni n. 25, come cessionaria del ramo di azienda de L'Operosa soc. coop. a r.l., e L'Operosa S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* Claudio Pozzi, con sede in Granarolo D'Emilia (BO), alla Via G. Don Minzoni n. 2, in proprio e quale mandante del costituito R.T.I. composto unitamente a Colser Società Cooperativa, Consorzio Ciclat e Copma Soc. coop. a r.l., rappresentate e difese, giusta procura speciale alle liti su foglio separato allegato all'atto di

appello, dagli avv.ti Paolo Michiara del Foro di Parma e. Silvia Marzot del Foro di Bologna, elettivamente domiciliate presso lo studio e la persona dell'avv. Paolo Michiara, in Parma, Borgo Antini n. 3, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Azienda ospedaliera universitaria dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli (già Azienda ospedaliera universitaria Seconda Università degli studi di Napoli), in persona del Direttore generale, dott. Ferdinando Russo, legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Napoli, Via Costantinopoli n. 104, rappresentata e difesa, giusta procura rilasciata su foglio separato da intendersi in calce all'atto di costituzione in giudizio, dall'avv. Antonio Nardone, con il quale elegge domicilio presso il suo studio, via Riviera di Chiaia n. 207, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

delle società Meranese Servizi S.p.a. e Issitalia A. Barbato S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite;

2) numero di registro generale 5984 del 2023, proposto dall'Azienda ospedaliera universitaria degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli", in persona del Direttore generale, dott. Ferdinando Russo, con sede in Napoli, Via Costantinopoli n. 104, rappresentata e difesa, giusta procura acquisita su foglio separato, da intendersi in calce al ricorso in appello e costituente parte integrante del medesimo, nonché di delibera di conferimento incarico n. 310 del 4 maggio 2023, dall'avvocato Antonio Nardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

le società Meranese Servizi S.p.a. e Issitalia A. Barbato S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in appello,

nei confronti

delle società Colser Società Cooperativa, in persona della legale rappresentante pro tempore Cristina Bazzini, con sede a Parma, Via G. Sonnino n. 33/A, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituito R.T.I. composto unitamente a L'Operosa S.p.a., Consorzio Ciclat e Copma Soc. coop. a r.l., e L'Operosa S.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore Nicola Corbo, con sede legale in Via Don Minzoni 25 – 40057 Cadriano di Granarolo dell'Emilia (BO) e sede amministrativa in Cadriano di Granarolo Emilia (BO) – Via Don Minzoni n. 25, come cessionaria del ramo di azienda de L'Operosa Soc. coop. a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore Claudio Pozzi, con sede in Granarolo D'Emilia (BO), alla Via G. Don Minzoni n. 2, in proprio e quale mandante del costituito R.T.I. composto unitamente a Colser Società Cooperativa, Consorzio Ciclat e Copma Soc. coop. a r.l., rappresentate e difese, giusta procura speciale alle liti su foglio separato allegato all'atto di appello, dagli avv.ti Paolo Michiara del Foro di Parma e Silvia Marzot del Foro di Bologna, elettivamente domiciliate presso lo studio e la persona dell'avv. Paolo Michiara, in Parma, Borgo Antini n. 3, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

in entrambi i giudizi, della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, sez. II, n. 2133/2023, pubblicata in data 6 aprile 2023, non notificata, resa *inter partes* nel ricorso R.G. n. 2125/2022.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda ospedaliera universitaria dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli (nel giudizio n. RG 5835/2023) e della Colser Società Cooperativa (nel giudizio n. RG 5834/2023);

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2023, il Cons. Paolo Carpentieri e viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il primo dei due ricorsi in esame, n. 5835/2023 RG, notificato il 29 giugno 2023, la società Colser Società Cooperativa, agendo in proprio e quale capogruppo mandataria del costituito R.T.I. composto unitamente a L'Operosa S.p.a., Consorzio Ciclat e Copma Soc. coop. a r. l., nonché la società L'Operosa S.p.a., hanno proposto appello avverso la sentenza n. 2133/2023 del 6 aprile 2023 con la quale il Tar della Campania, sede di Napoli, sez. II, ha accolto il ricorso R.G. n. 2125/2022 proposto dalla società Meranese Servizi S.p.a. in proprio e quale mandataria in RTI con mandante Issitalia A. Barbato S.r.l, e dalla società Issitalia A. Barbato S.r.l. ed ha annullato la deliberazione n. 193 del 23 marzo 2022 dell'Azienda ospedaliera universitaria avente ad oggetto *“Servizio di pulizia e sanificazione delle strutture dell'A.O.U. “Luigi Vanvitelli” ubicate nel centro storico. Adesione alla convenzione Consip servizi di pulizia per gli enti del SSN e contestuale proroga nelle more del passaggio di consegne. CIG: 9144430E58”*, che aveva disposto l'adesione alla convenzione Consip per i servizi di pulizia, sanificazione ed altri servizi per gli enti del Servizio sanitario nazionale e l'approvazione del piano dettagliato delle attività presentato dal RTI Colser, respingendo la domanda di inefficacia del contratto e compensando tra le parti le spese della causa.

2. Il Tar ha disatteso preliminarmente l'eccezione di carenza di interesse della ricorrente (precedente fornitore dei servizi di pulizia per l'Azienda ospedaliera universitaria Vanvitelli), proposta dalle controparti sul rilievo della mancata impugnazione del provvedimento n. 294 del 2021 con il quale l'Azienda aveva revocato la gara in corso per aderire alla convenzione Consip (secondo il Tar, la ricorrente avrebbe agito non in qualità di precedente fornitore del servizio in proroga, al fine di ottenere il mantenimento del servizio in corso, ma quale

operatore del settore, facendo valere la propria legittimazione e il proprio interesse a partecipare ad eventuali gare bandite dall'Azienda, contestando in quest'ottica la convenzione Consip in quanto pregiudizievole per le sue possibilità di partecipare a future gare per l'aggiudicazione del servizio), ed ha accolto nel merito il ricorso del raggruppamento appellato per difetto di istruttoria e di motivazione, sulla base delle argomentazioni che qui di seguito si richiamano in sintesi.

2.1. A giudizio del Tar la convenzione Consip, come eccepito dalla ricorrente, sarebbe notevolmente meno conveniente del precedente contratto già stipulato con la medesima ricorrente (nonché dell'offerta della ricorrente medesima, prima classificata nella successiva ed apposita gara che, nel 2020-2021, la stessa AOU Vanvitelli aveva indetto e quasi concluso interamente): fermi gli 80.635 mq oggetto delle pulizie, il costo annuo del servizio secondo il precedente contratto di appalto era pari a 3.584.428,81 euro/anno (ridotto a 3.206.109,36 euro/anno in base all'offerta prima graduata del medesimo RTI ricorrente all'esito della gara del 2020-2021 poi non aggiudicata), mentre il costo annuo del convenzionamento sarebbe pari a euro 20.964.872,34 per 4 anni, ovvero 5.241.218,08 euro/anno, con una differenza di circa 2 milioni di euro all'anno in più.

2.2. Essendo comunque possibile per le Amministrazioni – ha argomentato il Tar nella sentenza appellata - attivare propri strumenti di negoziazione quando tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni-quadro (Tar Campania, Napoli, sez. V, 9 febbraio 2022, n. 884, Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2018, n. 1937), l'Azienda ospedaliera avrebbe dovuto istruire e motivare più accuratamente la scelta di aderire alla convenzione Consip, poiché *“se è vero che non può essere imposto un onere di istruttoria e di motivazione per le amministrazioni che ritengano di ricorrere alle convenzioni Consip, ciò non significa che in casi particolari, in cui l'amministrazione già disponga, in ragione della propria pregressa recente esperienza, di elementi di conoscenza tali da farle ritenere che il ricorso alla*

contrattazione autonoma sarebbe notevolmente più vantaggioso, tale obbligo di motivazione e di istruttoria non possa essere aprioristicamente escluso, altrimenti la possibilità del ricorso alla trattazione autonoma finirebbe per essere di fatto impossibile”.

2.3. Il Tar ha quindi giudicato non sufficienti le obiezioni mosse dal raggruppamento odierno appellante, poiché *“le asserite differenze tra i due servizi, sottolineate dal controinteressato per giustificare le differenze di prezzo, non sembrano ragionevolmente poter giustificare una differenza di importo così rilevante (pari ad oltre un milione e mezzo di euro l’anno), considerato che si tratta di servizi di pulizia, a carattere standardizzato, caratterizzati dalla prevalenza della manodopera e privi di particolari peculiarità dal punto di vista tecnologico”.* Si tratterebbe, in conclusione, *“di una differenza di prezzo talmente alta rispetto al costo del precedente appalto che non poteva non indurre l’amministrazione, anche al fine di evitare profili di danno erariale, quanto meno a valutare se non fosse in concreto più conveniente provvedere con la trattazione autonoma al fine di ottenere condizioni più favorevoli, o comunque almeno a dare una motivazione sul punto, previa adeguata considerazione degli elementi di conoscenza già in suo possesso”.*

2.4. Il Tar ha poi respinto la domanda di dichiarazione di inefficacia del contratto (ovvero dell’ordinativo di fornitura del 6 aprile 2020) sul rilievo che, in attuazione della convenzione Consip, in data 1 maggio 2022 era stata effettuata la consegna dei locali oggetto dell’appalto alla Colser e che pertanto al momento l’appalto era in corso di esecuzione.

3. L’appellante ha chiesto la riforma della sentenza appellata per i seguenti motivi:

3.1. *“Illogicità manifesta della sentenza. Falso supposto di fatto. Violazione dei principi relativi alla legittimazione e all’interesse ad agire”:* con tale motivo le società appellanti hanno riproposto l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e di legittimazione già sollevata in primo grado e disattesa dal giudice: le società appellate avrebbero dovuto impugnare nei termini la revoca della gara precedentemente indetta, revoca disposta dall’Azienda ospedaliera il 26 aprile 2021 (delibera n. 294 del 2021) al fine di aderire alla convenzione Consip; vi sarebbe stata dunque acquiescenza delle ricorrenti in

primo grado rispetto a tale decisione dell'ente; non vi potrebbe essere alcun interesse tutelabile delle ricorrenti a partecipare a future gare poiché non vi sono, né vi potrebbero essere “*future gare*” autonomamente bandite dall'Azienda ospedaliera, posto che la stessa era ed è tenuta ad aderire alle convenzioni Consip o a quelle bandite dalle centrali di aggregazione regionali.

3.2. “*Erroneità della sentenza per violazione della normativa vigente in materia di centralizzazione degli acquisti, in particolare e tra l'altro degli artt. 1, comma 449, l. 296/2006; 1, commi 548 e 549, legge n. 208/2015; 9 d.l. 66/2014 e relativo decreto attuativo di cui al d.p.c.m. 11.7.2018; 1, comma 3, d.l. 95/2012*”: sarebbe errata l'affermazione della sentenza appellata secondo la quale “*permane la facoltà per le Amministrazioni (statali, centrali e periferiche) di attivare in concreto propri strumenti di negoziazione, laddove tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni - quadro*”; non vi sarebbe alcuna norma che consenta quanto sostenuto in sentenza; la giurisprudenza citata in sentenza si riferirebbe a casi in cui l'ente aveva già ricercato e conseguito condizioni migliorative, mentre nel caso in esame non vi era agli atti alcuna ricerca comparativa (rispetto alle condizioni quali-quantitative Consip) previamente effettuata da organi tecnici dell'ente.

3.3. “*Segue: illogicità manifesta della sentenza/violazione del principio del buon andamento e della certezza del diritto*”: il richiamo, contenuto nella sentenza, alla “*pregressa recente esperienza*” sarebbe inappropriato e ininfluyente; l'ente non avrebbe comunque potuto considerare i prezzi di vecchie gare, posto che i prezzi odierni, a seguito dei ben noti effetti inflattivi e del rinnovo dei contratti collettivi di settore, sono di gran lunga superiori ai prezzi risalenti nel tempo e la ipotizzata “*contrattazione autonoma*” sarebbe impossibile; nella fattispecie, dunque, non vi sarebbe nessun obbligo di motivazione/comparazione perché la trattazione autonoma è impossibile; aderendo alla prospettazione del primo giudice si vanificherebbe totalmente il senso dell'aggregazione e cioè quello di garantire la stabilità.

3.4. *“Erroneità della sentenza per falso supposto di fatto/difetto di istruttoria, di motivazione e di pronuncia”*: diversamente da quanto affermato in sentenza, i servizi Consip non sarebbero comparabili con quelli evocati dai ricorrenti in primo grado poiché non vi sarebbe alcuna coincidenza tra i servizi previsti nelle precedenti gare (mera pulizia) e i servizi offerti dalla convenzione Consip (servizi di pulizia ed igiene ambientale, nonché altri servizi anche di tipo gestionale, *call center*, anagrafica, *reception* ed altro, prestazioni aggiuntive, ad es. presidi dedicati, non previste nei capitolati “pre-emergenza covid19”, presidi operativi, servizio disinfestazione); la non comparabilità sarebbe ulteriormente dimostrata dal fatto che l’offerta di controparte era stata indicata come anormalmente bassa anche nella comunicazione di revoca della precedente gara, nella quale l’offerta dell’RTI Meranese-Issitalia presentava un rapporto euro/ora medio pari a 12,33, assolutamente irrisorio, inferiore ai costi orari della manodopera previsti dalle tabelle ministeriali del CCNL Multiservizi.

3.5. *“Segue. Erroneità della sentenza per falso supposto di fatto/difetto di istruttoria, di motivazione e di pronuncia”*: sarebbe insussistente la presunta maggior onerosità della convenzione Consip erroneamente affermata in sentenza; il giudice di primo grado avrebbe omesso di valorizzare le specificità della convenzione Consip ed avrebbe errato nel ritenere la maggior onerosità del convenzionamento Consip sulla base di prezzi scaturenti da una gara passata (del 2018), con prezzi non più attuali e che non tengono conto delle ben note contingenze economiche, limitandosi peraltro a considerare solo il prezzo, senza valutare anche la diversa qualità delle offerte.

3.6. *“Ulteriore manifesta illogicità della sentenza”*: sarebbe illogico quanto disposto dal Tar alla pag. 11 della sentenza, dove si finalizza l’annullamento della deliberazione n. 193 del 23 marzo 2022 *“affinché l’amministrazione possa – alla luce delle conoscenze in suo possesso e tenuto conto delle indicazioni fornite nella presente sentenza – rinnovare il procedimento ed effettuare un’adeguata valutazione circa la convenienza o meno dell’adesione alla convenzione Consip”*: la sentenza non sarebbe eseguibile per non aver dato *“indicazioni chiare, logiche e comunque possibili che*

consentano all'amministrazione di effettuare un'adeguata valutazione circa la convenienza dell'adesione a Consip", non comprendendosi "cosa esattamente si debba comparare e perché (i prezzi? Le modalità esecutive? La qualità del servizio e/ o la pregressa esperienza dei fornitori? I mezzi utilizzati?)".

4. Si è costituita in giudizio ad *adiuvandum* l'Azienda ospedaliera universitaria dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli, che ha peraltro proposto autonomo appello avverso la sentenza qui gravata, concludendo per l'accoglimento dell'appello.

5. Con separato ricorso notificato in data 5 luglio 2023 e iscritto al n. RG 5984/2023 ha proposto appello avverso la medesima sentenza del Tar n. 2133 del 2023 anche l'Azienda ospedaliera universitaria dell'Università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli.

6. Anche l'Azienda ospedaliera ha in primo luogo contestato la decisione appellata nella parte in cui ha respinto l'eccezione di carenza di interesse alla proposizione del ricorso del raggruppamento temporaneo Meranese ritenendolo legittimato in virtù dell'interesse strumentale in qualità di operatore del settore. Ha obiettato, in particolare, l'Azienda ospedaliera appellante che, a voler seguire la larga accezione di interesse strumentale accettata dal Tar, *"tutti gli operatori del settore potrebbero insorgere contro i provvedimenti di affidamento a Consip, millantando migliori e presunte condizioni economiche"*.

6.1. L'Azienda ospedaliera ha dunque contestato, nel secondo motivo di appello, la tesi, fatta propria dal primo giudice, secondo la quale la delibera impugnata sarebbe affetta da difetto istruttorio e da erroneità del presupposto (perché la convenzione Consip sarebbe meno conveniente per l'Azienda rispetto al contratto stipulato con il ricorrente in primo grado o con l'offerta della successiva gara indetta nel 2020, poi revocata), nonché da carenze motivazionali (perché, pur non esistendo nessun obbligo di motivazione o istruttorio per l'adesione alla convenzione Consip, tuttavia, nel peculiare caso di specie, tale onere motivazionale sarebbe sussistito, atteso che l'Azienda

disponeva di elementi di conoscenza tali da farle ritenere che il ricorso alla contrattazione autonoma sarebbe stato più vantaggioso).

6.2. L'Azienda ospedaliera, sviluppando censure analoghe a quelle dedotte dal raggruppamento d'impresе facente capo alla società Colser, ha contestato la decisione del Tar sia perché, alla luce della vigente normativa in materia di acquisti centralizzati, esiste un obbligo per le amministrazioni, vieppiù per quelle sanitarie, di approvvigionarsi utilizzando convenzioni quadro, sia perché, in ogni caso, il *favor* legislativo per tale tipo di acquisti esclude oneri motivazionali e istruttori a carico delle amministrazioni che vi ricorrono (che, al contrario, vi sono qualora non ci si rivolga all'aggiudicatario Consip), sia perché il prezzo offerto dall'aggiudicataria Consip non era meno conveniente né rispetto a quello del precedente affidamento, né rispetto a quello proposto dall'aggiudicataria provvisoria della successiva gara indetta nel 2020, poi revocata, sia perché l'Azienda ha condotto l'istruttoria che le competeva valutando e analizzando la convenienza dei costi offerti dal raggruppamento Colser, anche in comparazione con i prezzi della gara autonomamente indetta.

6.3. Anche l'Azienda ospedaliera ha quindi evidenziato che il costo del servizio derivante dall'adesione alla convenzione Consip non è di euro 5.990.048,21 (come erroneamente sostenuto dal Tar), ma di euro 4.972.762,67, e che il raggruppamento Colser, anche in considerazione di quanto scaturito dall'emergenza epidemiologica Covid 19, rispetto ai precedenti appalti, ha implementato le prestazioni, inserendo dei presidi fissi nei blocchi operatori, e il servizio di "*disinfezione quotidiana delle unità paziente*" senza distinzione di aree di rischio. Ha infine aggiunto che vi è una sostanziale differenza del costo della manodopera (costo che riguarda circa l'80% della spesa complessiva) tra le offerte Colser/Meranese, dovuta, in particolare, al rinnovo contrattuale *medio tempore* intervenuto del CCNL Multiservizi e al relativo adeguamento retributivo, applicato per i servizi di pulizia, nel mese di luglio 2021, che ha aumentato la spesa complessiva dell'espletamento del servizio.

7. Le parti hanno depositato memorie e documenti.

8. Alla pubblica udienza del 23 novembre 2023 entrambe le cause sono state chiamate e assegnate in decisione.

DIRITTO

1. Occorre in primo luogo disporre, ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a., la riunione dei due ricorsi in appello in trattazione, proposti separatamente contro la stessa sentenza.

2. Gli appelli sono fondati e meritano accoglimento, con conseguente riforma della sentenza appellata e respingimento dell'originario ricorso proposto dalle società Meranese Servizi S.p.a. e Issitalia A. Barbato S.r.l.

3. Può prescindersi dall'esame dell'eccezione di difetto di legittimazione e di interesse ad agire in capo al raggruppamento appellato, stante il respingimento nel merito del suo ricorso introduttivo di primo grado, in conseguenza dell'accoglimento degli appelli in trattazione.

4. Gli appelli sono fondati sotto il duplice profilo dell'insussistenza del difetto di motivazione e di istruttoria, invece ritenuto dal primo giudice, e della non sovrapponibilità e non utile confrontabilità, contrariamente all'assunto sostenuto nella sentenza appellata, tra l'affidamento nell'ambito della convenzione Consip, qui contestato, e il pregresso appalto di servizi dato in gestione al raggruppamento facente capo alla società Meranese Servizi S.p.a. (o l'offerta del raggruppamento Meranese presentata nell'ambito della precedente procedura selettiva del 2020-2021, poi revocata con la non impugnata delibera aziendale del provvedimento n. 294 del 2021).

5. Al riguardo, lo stesso Tar richiama, assumendo di non volerlo disattendere, l'orientamento dominante della giurisprudenza secondo cui, stante l'obbligo normativo di acquisto di beni e servizi tramite adesione alle convenzioni stipulate dalle centrali di committenza, non sussiste alcun dovere della stazione appaltante di indicare le ragioni della mancata indizione di un'autonoma procedura di affidamento, in quanto un siffatto obbligo motivazionale è richiesto – al contrario - nel caso di scelta della p.a. di

procedere in via autonoma, senza l'utilizzo delle ridette convenzioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2018, n. 3230, oltre alle sentenze citate nella stessa sentenza appellata e, da ultimo, la sentenza di questa Sezione 30 agosto 2022, n. 7562, pronunciata nei confronti dell'Azienda ospedaliera dei Colli in merito all'adesione alla convenzione Consip per l'affidamento del servizio di pulizia, disinfezione e sanificazione presso i presidi ospedalieri Monaldi – Cotugno – CTO di Napoli, nella quale si è ribadito il principio per cui *“l'ente che, nell'ambito della sua autonomia e nell'esercizio di una attività consentita dalla norma, assume la decisione di aderire alla convenzione Consip, non è tenuto a supportare tale adesione con una specifica delibera volta a farne emergere le ragioni di maggiore convenienza rispetto sia all'indizione di una gara autonoma sia, ancor di più, alla proroga dei contratti in essere”*).

6. Ciò premesso, ammesso – e non concesso – che possano esistere ipotesi “eccezionali” nelle quali un tale obbligo motivazionale invece sussiste (come ha ritenuto il Tar), ciò certamente non si dà nel caso di specie, laddove si pretendeva che la motivazione fosse articolata sulla base di un confronto con un *quid*, l'oggetto dei contratti pregressi e quello della procedura di affidamento poi revocata, che non poteva essere utilmente assunto a termine di paragone perché ciò a cui la scelta delle amministrazioni pubbliche di aderire alle convenzioni centralizzate va commisurato è unicamente la previa definizione dei bisogni da soddisfare, definizione cui l'Amministrazione procede in maniera ampiamente discrezionale, senza che il perimetro di precedenti, analoghi affidamenti possa costituire un vincolo alla ridefinizione *ex novo* e in modo autonomo di tali bisogni [*«quadro esigenziale»*, come definito dalla lettera *ggggg-nonies*) dell'art. 3, comma 1, del d.lgs.n. 50 del 2016].

7. In altri termini, se nella specie l'Azienda ospedaliera ha ritenuto di abbandonare la strada dell'autonomo affidamento dei servizi di pulizia, per optare per l'adesione a una convenzione Consip che presenta un oggetto molto più ampio e articolato (sul punto, si vedano le deduzioni delle parti appellate), è perché ha ritenuto più conveniente, sulla base di una nuova e

sopravvenuta definizione dei propri bisogni – viene richiamata non casualmente, tra l'altro, la sopravvenuta emergenza da Covid-19 -, approvvigionarsi presso un operatore che, sia pure per un prezzo superiore, offriva una tipologia e una gamma di servizi ritenute più ampie e soddisfattive: e tale valutazione appare *ex se* adeguata e sufficiente, senza che sia predicabile alcun onere di motivazione ulteriore e/o di preventivo raffronto con le condizioni della precedente gestione o della gara revocata.

7.1. Non è dunque condivisibile sotto questo profilo l'impostazione seguita nella sentenza appellata, che si è limitata a inquadrare la questione nei termini – impropri – di un insussistente dovere di assumere a termine di riferimento gli affidamenti pregressi.

8. Fondata deve altresì giudicarsi la censura svolta dalle appellanti in punto di non “sovrapponibilità” tra l'oggetto della convenzione Consip e quello dei precedenti affidamenti, censura che peraltro si raccorda strettamente a quella, già esaminata, sul difetto di motivazione e di istruttoria, nella misura in cui la diversità degli oggetti è indice di una nuova e diversa definizione dei bisogni che l'Azienda ospedaliera intendeva soddisfare, ciò che ha reso il nuovo affidamento non rapportabile ai precedenti contratti sottoscritti o *in itinere*.

9. Non è senza rilievo, infine, la constatazione, ribadita e analiticamente argomentata dalle parti appellanti, del fatto che, in realtà, il divario di costo complessivo tra il nuovo affidamento e quelli pregressi risulta essere significativamente inferiore rispetto alla misura invece recepita dal Tar in adesione alla prospettazione di parte ricorrente odierna appellata (da oltre 1,6 milioni/anno a circa 1,3 milioni/anno di euro), divario giustificato, oltre che dalla rilevante diversità delle prestazioni offerte, anche in considerazione del non breve lasso di tempo trascorso dal precedente affidamento e della notoria e non modesta lievitazione dei prezzi *medio tempore* registrata, anche in conseguenza dell'emergenza da Covid-19.

10. I riuniti appelli, in conclusione, devono essere accolti, con riforma della sentenza gravata e rigetto del ricorso originario della parte appellata.

11. Sussistono, ad avviso del Collegio, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe indicati, ne dispone la riunione e così decide: accoglie gli appelli e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso introduttivo di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Paolo Carpentieri, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO