

APPALTI: Gare Consip - Possibilità per le Amministrazioni di procedere in modo autonomo – Gare per approvvigionamenti di interesse degli enti del S.S.N. – Devono essere svolte da centrali di committenza regionali – Convenzioni Consip – Adesioni da parte delle Amministrazioni – Specifica motivazione sulla convenienza dell'adesione – Necessità - Esclusione – Forme di contrattazione.

Tar Campania - Napoli, Sez. V, 9 febbraio 2022, n. 884

- in *Il Foro amm.*, 2, 2022, pag. 277 e ss.

1. “[...] *la normativa nazionale, sebbene non imponga un'assoluta prevalenza delle gare Consip, evidenzia la necessità di procedere attraverso i soggetti aggregatori, con una preferenza per le centrali che meglio rispecchino le esigenze dell'Amministrazioni.*

Invero, con riferimento alle gare Consip, si rinvencono in sede di centralizzazione le migliori possibili condizioni di offerta da porre a disposizione delle Amministrazioni, essendo consentito solo in via eccezionale e motivata alle stesse di procedere in modo autonomo, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, non essendo, viceversa, consentito alle singole amministrazioni di travalicare le regole legali che sottendono al richiamato rapporto fra regola ed eccezione [...]”.

2. “[...] *in via tendenziale, le gare per gli approvvigionamenti di interesse degli enti del SSN devono essere svolte dalle centrali di committenza regionali;*

- in via sostanzialmente suppletiva (e all'evidente fine di prevenire il rischio di possibili carenze in approvvigionamenti di estremo interesse e rilevanza) è altresì possibile che la centrale di committenza nazionale attivi specifiche convenzioni-quadro”.

Alla Consip è, dunque, assegnato un carattere evidentemente sussidiario, il quale per questa caratteristica avrà dunque valenza 'cedevole'.

Tuttavia, nell'affrontare l'evenienza – che viene in rilievo nella presente fattispecie - in cui una convenzione centralizzata sia stata già stipulata, è stato evidenziato il ruolo decisivo di un ulteriore principio secondo cui, fermo il carattere di principio del dovere di cui all'art. 26 comma 3 l. n. 488/99, 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.

A supporto di tale decisione, è richiamato anche quanto previsto dal quarto periodo del comma 1 del d.l. n. 95/12, in base alla quale "la disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più

basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza".

Tale interpretazione trova, altresì, conferma nella già evidenziata lettura del ruolo cedevole della gara Consip rispetto a quella della centrale di committenza regionale.

Ciò posto, non può tuttavia sfuggire che la prevista possibilità di non aderire alla convenzione centralizzata non indebolisce la scelta della disciplina di riferimento di individuare la chiara preferenza legislativa - secondo un'analisi del vantaggio dal punto di vista economico/finanziario che risulta effettuato da parte del legislatore – per l'approvvigionamento attraverso le centrali di committenza.

In particolare, la sussistenza del richiamato (e legittimo) rapporto fra regola ed eccezione è confermato dallo stesso articolo 26 della l. 488 del 1999 il quale, al comma 3, stabilisce che "le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

La disposizione, per un verso, conferma, attraverso il ricorso alla dizione "possono", il carattere non pienamente vincolante del ricorso alle convenzioni-quadro; per altro verso, consente la ricerca da parte delle Amministrazioni di opzioni negoziali alternative (con il vincolo dell'insuperabilità delle condizioni negoziali proprie delle convenzioni-quadro).

La stessa norma, al comma 3-bis, obbliga le amministrazioni che abbiano deliberato di procedere in modo autonomo agli acquisti di proprio interesse di trasmettere le relative delibere alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo di propria competenza.

Le disposizioni appena richiamate, pertanto, delineano un coerente quadro normativo nel quale è demandato alla Consip il compito di rinvenire, in sede di centralizzazione, le migliori possibili condizioni di offerta da porre a disposizione delle amministrazioni, sebbene sia consentito a quest'ultime di procedere in modo autonomo, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, attraverso un meccanismo di responsabilizzazione delle Amministrazioni stesse, pienamente coerente con la disciplina euro-unitaria.

Orbene, quanto sin qui evidenziato offre una chiave ermeneutica senza dubbio deponente in favore dell'adesione alle convenzioni Consip, atteso che quest'ultima adempie all'obbligo nazionale e comunitario di individuare il migliore contraente tramite procedure di evidenza pubblica [...]".

3. *"[...] l'intero sistema delle gare centralizzate e delle convenzioni CONSIP mancherebbe di senso e di ragion d'essere se si dovesse accogliere il principio che la possibilità di acquisire un servizio e/o una fornitura mediante adesione alla convenzione CONSIP non esoneri l'ente committente dal dovere di bandire una gara di evidenza pubblica", posto che la sua "funzione istituzionale invece è proprio quella di rendere superflua l'indizione di gare separate per i singoli contratti dei singoli enti [...]"*.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda dei Colli e della Csi - Consorzio Servizi Integrati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2022 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- La società ricorrente ha dedotto:

- di essere mandante dell'ATI che attualmente svolge, in regime di proroga, il servizio di pulizia, disinfezione e sanificazione presso l'Azienda Ospedaliera dei Colli (con particolare riferimento alla struttura ospedaliera dell'ospedale Monaldi e dell'ospedale Cotugno), in forza della delibera n. 728 del 13.8.2021 che ha autorizzato la proroga del servizio fino alla data del 30 settembre 2021;
- con tale delibera la resistente azienda, nel disporre la proroga del servizio, aveva contestualmente dato atto che tale servizio era ricompreso nell'oggetto della gara centralizzata bandita nell'anno 2014 dalla Consip ed aggiudicata, con riferimento al Lotto n. 8, nel mese settembre 2020, con la previsione della sua attivazione a partire dal 21 gennaio 2021;
- avendo appreso che il passaggio di cantiere in favore dell'aggiudicataria della gara centralizzata (CSI - Consorzio Servizi Integrati -) era stato programmato per il 30 settembre 2021, la ricorrente aveva inoltrato all'azienda resistente sia una istanza di accesso agli atti volta a verificare la legittimità dell'istruttoria da quest'ultima svolta al fine di aderire alla convenzione Consip, sia una

contestuale diffida a non perfezionare il subentro in favore di CSI fino all'esito della sollecitata istruttoria, mirante a verificare la maggiore convenienza dell'offerta;

- nella predetta diffida, infatti, aveva prospettato la sussistenza di una serie di criticità che sarebbero state ingenerate dall'adesione alla convenzione CONSIP, stante il mancato accertamento della sua maggiore convenienza economica per l'Azienda Ospedaliera rispetto al servizio in essere ovvero rispetto sia ad una gestione in proprio, sia tramite la Centrale di Committenza regionale (SORESA). Tanto premesso, non avendo l'azienda riscontrato le formulate istanze, con l'odierno gravame ha impugnato le delibere sopra indicate, articolando le censure di seguito riportate.

In primo luogo, ha sostenuto che gli impugnati provvedimenti erano stati adottati dalla resistente azienda in forza di un'istruttoria palesemente insufficiente e lacunosa, poiché non aveva preventivamente verificato né l'effettiva maggiore rispondenza del servizio aggiudicato alle sue concrete esigenze, né la reale convenienza economica della deliberata adesione; accertamenti peraltro di ineludibile necessità in quanto la gara centralizzata era stata bandita dalla CONSIP nell'anno 2014, laddove le esigenze dell'azienda erano nel tempo mutate, come poteva agevolmente evincersi dagli atti della gara approvata nell'anno 2020 ed annullata nell'anno successivo.

In secondo luogo, ha stigmatizzato come, non essendo ancora perfezionato il procedimento di adesione, la richiesta di assentire al programmato passaggio di cantiere doveva ritenersi del tutto illegittima, in mancanza di un provvedimento espresso dell'Azienda dei Colli che approvasse in via definitiva l'adesione alla convenzione alla luce anche della richiesta rivisitazione dei livelli di rischio collegati ad alcuni servizi assistenziali.

Si è costituita la resistente azienda, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del ricorso in ragione della sua tardiva proposizione. Al riguardo, ha osservato che, con la Deliberazione n. 276 del 31.03.2021, aveva attivato gli atti preliminari (nota prot. n. 3191/2021 "Richiesta Preliminare di Fornitura" e nota prot. n. 8057/2021 "Ordine Diretto di Acquisto" Lotto n. 8 Portale MEPA) necessari per l'adesione alla Convenzione CONSIP, relativamente al servizio di pulizia e sanificazione ambientale presso gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, Lotto n. 8, aggiudicato al Consorzio CSI, contestualmente disponendo in autotutela l'annullamento della Deliberazione n. 677 del 10.08.2020, di indizione di un'autonoma procedura di gara europea relativamente all'analogo servizio. Tale provvedimento, tuttavia, potenzialmente lesivo, non era stato impugnato dalla Florida 2000 nel termine perentorio di 30 giorni, ai sensi dell'art. 120 c.p.a..

Nel merito, ha sostenuto la legittimità degli atti impugnati, atteso che l'assenza di una convenzione regionale autorizzava l'azienda ad aderire, come imposto dalla legge, all'unica convenzione disponibile stipulata da un soggetto aggregatore.

Si è costituita anche la contro-interessata che, oltre ad eccepire l'inammissibilità del ricorso, sia a causa del difetto di interesse ad agire in capo alla deducente, sia in ragione della sostanziale insindacabilità nel merito delle scelte operate dall'azienda, ha contestato la fondatezza nel merito della declinata tesi censoria.

Con il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 ottobre 2021, la Florida 2000 ha impugnato la deliberazione direttoriale n. 884 dell'11 ottobre 2021 con cui era stata disposta l'adesione definitiva alla convenzione stipulata dalla CONSIP per il servizio di pulizie e la sanificazione degli enti del SSN, lotto 8, in favore della società Consorzio Servizi Integrati.

Con tale gravame aggiuntivo, oltre a ribadire nuovamente il difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa la resistente azienda, avendo aderito alla convenzione centralizzata senza previamente valutare la sua maggiore convenienza nonché la rispondenza alle effettive esigenze connesse al servizio, ha sostenuto l'illegittimità della procedura di adesione. In particolare, la resistente azienda, in violazione dell'art. 1 commi 507, 510, 548 e 549 L 208/2015 e dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, ad avviso della ricorrente, aveva operato una grave inversione procedimentale, poiché dapprima aveva inoltrato l'ordine diretto d'acquisto e, soltanto successivamente, il PDA definitivo, rinunciando così a verificare preliminarmente l'effettiva rispondenza del servizio oggetto della gara centralizzate alle sue reali esigenze.

Hanno resistito, anche a tali ulteriori doglianze, sia la resistente azienda che la contro-interessata.

Con ordinanza collegiale n. 1833/2021 (confermata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza 6209/2021), la domanda cautelare è stata respinta.

Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- Il ricorso, unitamente al proposto gravame aggiuntivo, da esaminarsi congiuntamente condividendo entrambi la medesima impostazione censoria, sono infondati.

Il Collegio, in ragione degli esiti nel merito della causa, ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, sollevata dalle parti resistente e contro-interessata, sul presupposto della sua asserita tardiva proposizione.

Può farsi applicazione del principio, da tempo delineato dalla giurisprudenza, sia del Giudice ordinario che del Giudice amministrativo, della "ragione più liquida", in virtù del quale il profilo dell'evidenza della questione viene preferito a quello dell'ordine logico della loro trattazione. Per esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio la causa può, dunque, essere decisa sulla base della questione di più pronta soluzione (nel caso di specie, l'infondatezza nel merito dell'assunta prospettazione ricorsuale), anche se, dal punto di vista sistematico, avrebbero dovuto essere previamente risolte le questioni logicamente antecedenti (nel caso di specie, l'inammissibilità

del ricorso), e senza che tale inversione comporti, nemmeno implicitamente, la risoluzione in un senso piuttosto che in un altro delle questioni logicamente antecedenti che vengono pretermesse (cfr.: T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 06/05/2021, n. 409; Consiglio di Stato, sez. V, 14/01/2022, n. 260).

3.- Premesso quanto sopra, considera il Collegio che il punto focale del contendere, dirimente ai fini della decisione, è costituito dal rapporto tra la gara centralizzata di rilievo nazionale, indetta ed espletata da Consip S.p.a., e l'eventuale possibilità riconosciuta alle aziende sanitarie di non aderire alla convenzione centralizzata, con particolare riferimento all'ipotesi, in questa sede ricorrente, in cui la prima sia stata portata a compimento mediante l'individuazione del soggetto aggiudicatario; nel dettaglio, costituisce oggetto del sindacato giurisdizionale la scelta compiuta di aderire alla convenzione Consip s.p.a., già operativa, così da non bandire un'autonoma procedura competitiva ovvero prorogare il rapporto contrattuale in atto con la ricorrente.

Più puntualmente, l'assunto di base della ricorrente si fonda su una peculiare esegesi della normativa vigente secondo cui, a suo dire, sarebbe imposto alle Amministrazioni locali ed alle aziende sanitarie di addivenire in ogni caso all'acquisizione di beni e servizi con la minore spesa possibile, individuando in concreto il miglior contraente anche sulla base di una comparazione delle condizioni rispettivamente risultanti dall'affidamento "alternativo" e dall'adesione alle convenzioni Consip, la quale non potrebbe, per contro, essere acritica, bensì in ogni caso analiticamente motivata.

A tal fine, con il proposto gravame aggiuntivo, la ricorrente ha articolato una puntuale comparazione tra l'attuale costo del servizio e quello che l'azienda avrebbe dovuto affrontare a causa dell'operata scelta di aderire alla convenzione centralizzata, mirando così a dimostrare come l'espletamento di un'apposita ed autonoma procedura di gara avrebbe consentito un notevole risparmio nella gestione del servizio rispetto all'eventuale adesione alla convenzione della Consip.

Nel caso di specie, in palese contrasto con il sostenuto assunto, l'azienda resistente aveva aderito alla convenzione centralizzata senza né svolgere alcun accertamento tecnico-economico sulla sua effettiva convenienza, né addurre alcuna motivazione al riguardo.

Questi rilievi non possono essere condivisi.

4.- Reputa il Collegio di dover muovere dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, come delineatosi anche in forza della progressiva opera esegetica della oramai consolidata giurisprudenza amministrativa.

In particolare, il Consiglio di Stato, nei suoi più recenti dicta (cfr.: C.d.s. n. 5205/2020), ha precisato che la normativa nazionale, sebbene non imponga un'assoluta prevalenza delle gare Consip,

evidenzia la necessità di procedere attraverso i soggetti aggregatori, con una preferenza per le centrali che meglio rispecchino le esigenze dell'Amministrazione.

Invero, con riferimento alle gare Consip, si rinvencono in sede di centralizzazione le migliori possibili condizioni di offerta da porre a disposizione delle Amministrazioni, essendo consentito solo in via eccezionale e motivata alle stesse di procedere in modo autonomo, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, non essendo, viceversa, consentito alle singole amministrazioni di travalicare le regole legali che sottendono al richiamato rapporto fra regola ed eccezione (C.d.s., Sez. V, 28 marzo 2018, n. 1937).

In particolare, il giudice di appello (C.d.S, Sez. III, n. 1329/2019) ha chiarito la portata ordinamentale del quadro normativo sopra delineato desumendolo dalle disposizioni richiamate in giudizio.

Nel dettaglio:

- il comma 449 dell'articolo unico l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), secondo cui "gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip s.p.a.";

- il comma 548 dell'articolo unico l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), secondo cui "al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip Spa.".

Sul punto, si è, dunque, avuto modo di evidenziare che: "Entrambe le disposizioni, sia pure con una formulazione non chiarissima, contribuiscono a delineare un complessivo quadro normativo in base al quale:

- in via tendenziale, le gare per gli approvvigionamenti di interesse degli enti del SSN devono essere svolte dalle centrali di committenza regionali;

- in via sostanzialmente suppletiva (e all'evidente fine di prevenire il rischio di possibili carenze in approvvigionamenti di estremo interesse e rilevanza) è altresì possibile che la centrale di committenza nazionale attivi specifiche convenzioni-quadro".

Alla Consip è, dunque, assegnato un carattere evidentemente sussidiario, il quale per questa caratteristica avrà dunque valenza 'cedevole'.

Tuttavia, nell'affrontare l'evenienza – che viene in rilievo nella presente fattispecie - in cui una convenzione centralizzata sia stata già stipulata, è stato evidenziato il ruolo decisivo di un ulteriore principio secondo cui, fermo il carattere di principio del dovere di cui all'art. 26 comma 3 l. n. 488/99, 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.

A supporto di tale decisione, è richiamato anche quanto previsto dal quarto periodo del comma 1 del d.l. n. 95/12, in base alla quale "la disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza".

Tale interpretazione trova, altresì, conferma nella già evidenziata lettura del ruolo cedevole della gara Consip rispetto a quella della centrale di committenza regionale.

Ciò posto, non può tuttavia sfuggire che la prevista possibilità di non aderire alla convenzione centralizzata non indebolisce la scelta della disciplina di riferimento di individuare la chiara preferenza legislativa - secondo un'analisi del vantaggio dal punto di vista economico/finanziario che risulta effettuato da parte del legislatore – per l'approvvigionamento attraverso le centrali di committenza.

In particolare, la sussistenza del richiamato (e legittimo) rapporto fra regola ed eccezione è confermato dallo stesso articolo 26 della l. 488 del 1999 il quale, al comma 3, stabilisce che "le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

La disposizione, per un verso, conferma, attraverso il ricorso alla dizione "possono", il carattere non pienamente vincolante del ricorso alle convenzioni-quadro; per altro verso, consente la ricerca da

parte delle Amministrazioni di opzioni negoziali alternative (con il vincolo dell'insuperabilità delle condizioni negoziali proprie delle convenzioni-quadro).

La stessa norma, al comma 3-bis, obbliga le amministrazioni che abbiano deliberato di procedere in modo autonomo agli acquisti di proprio interesse di trasmettere le relative delibere alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo di propria competenza.

Le disposizioni appena richiamate, pertanto, delineano un coerente quadro normativo nel quale è demandato alla Consip il compito di rinvenire, in sede di centralizzazione, le migliori possibili condizioni di offerta da porre a disposizione delle amministrazioni, sebbene sia consentito a quest'ultime di procedere in modo autonomo, a condizione che possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliorative rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, attraverso un meccanismo di responsabilizzazione delle Amministrazioni stesse, pienamente coerente con la disciplina euro-unitaria.

Orbene, quanto sin qui evidenziato offre una chiave ermeneutica senza dubbio deponente in favore dell'adesione alle convenzioni Consip, atteso che quest'ultima adempie all'obbligo nazionale e comunitario di individuare il migliore contraente tramite procedure di evidenza pubblica (cfr. Cons. Stato, III, n. 4081/2014; V, n. 2194/2015).

Ciò in quanto:

nell'ambito del sistema Consip l'individuazione del migliore contraente avviene già nel rispetto dei principi comunitari, per cui all'Amministrazione che di tali convenzioni si avvalga non è richiesta una specifica motivazione sull'interesse pubblico sotteso alla propria adesione;

nell'acquisizione dei beni e servizi offerti dal sistema Consip esiste un'economia intrinseca, poiché il relativo modello consente di conseguire risparmi sia diretti, quale risultato della gara comunitaria ad evidenza pubblica già condotta a monte, sia indiretti, consistenti nella riduzione dei costi per il potenziale contenzioso e per le ulteriori, singole procedure di acquisto;

l'adesione alle convenzioni Consip permetterebbe, inoltre, di aumentare la celerità della procedura acquisitiva, consentendo in più di contare su una tempistica certa;

gli specifici contenuti della convenzione oggetto di adesione nel caso concreto garantiscono, infine, un apprezzabile risparmio economico ed investimenti fonte di risparmio energetico (C.d.sS, 1° ottobre 2010, n. 7261).

5.- Così chiarito il bilanciamento di interessi compiuto “a monte” dal legislatore onde perimetrare i confini della discrezionalità amministrativa in ordine alla scelta da adottare circa l'adesione o meno alla convenzione centralizzata, può affrontarsi la questione posta dalla ricorrente, volta a stabilire se

residui in capo alla resistente azienda l'obbligo di espletare una preventiva e specifica istruttoria sulla possibilità di ottenere condizioni migliori ricorrendo al mercato, pur allorquando avesse deciso, come nel caso di specie, di allinearsi all'opzione legislativa, aderendo alla convenzione CONSIP.

In proposito, come sopra rimarcato, le norme vigenti esprimono per le convenzioni della Consip - anche quando la relativa adesione non sia obbligatoria - un sicuro favor, desumibile anche dal fatto che queste, in difetto di adesione, rilevano comunque come parametri di prezzo-qualità fungenti da limiti massimi per la stipulazione dei contratti.

Tale adesione, indubbiamente privilegiata dal legislatore, è qualificata anche dal fatto di trovarsi sorretta da una peculiare presunzione di convenienza, così da corrispondere, per le Amministrazioni, ad una sorta di regola di azione.

Devesi, infatti, rammentare che, a monte, è espletata una procedura di evidenza pubblica centralizzata, dalla Consip appunto, proprio per conseguire le migliori condizioni, economiche ma al tempo stesso anche tecniche, ottenibili sul mercato.

Orbene, con un assetto siffatto è coerente che una specifica motivazione sulla convenienza occorra soltanto allorché l'Amministrazione si determini in concreto nel senso di rivolgersi nuovamente al mercato, in quanto l'Ente pubblico dovrà in tal caso far constare, stigmatizzandola adeguatamente, l'utilità della propria iniziativa rispetto ai parametri della convenzione Consip di settore.

Viceversa, una motivazione del genere non può ritenersi necessaria quando, come nel caso di specie, la scelta dell'Amministrazione cada proprio sulla convenzione della Consip.

La scelta di aderire alla convenzione Consip, proprio perché l'individuazione del miglior contraente avviene nel rispetto dei principi comunitari, non richiede da parte della amministrazione che se ne avvalga una specifica motivazione dell'interesse pubblico che la sottende.

Invero, per le amministrazioni non statali sussiste una facoltà implicitamente desumibile dalla norma senza che per tale ragione incomba sulle stesse un imprescindibile obbligo di motivazione in ordine alle ragioni della scelta di avvalersi o di non avvalersi della convenzione.

L'ente che, nell'ambito della sua autonomia e nell'esercizio di una attività non imposta ma consentita dalla norma, assuma la decisione di aderire alla convenzione, 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, atteso che, in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi, non è dato rinvenire alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve

espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa euro-unitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1521/2017; C.d.S., V, 1° ottobre 2010, n. 7261).

6. Applicando i menzionati principi all'odierna fattispecie, l'azienda sanitaria non merita censura per avere deciso di aderire alla convenzione senza svolgere una particolare motivazione sulla sua convenienza economica.

La ricorrente deduce, tuttavia, che, anche a voler escludere in termini generali l'esistenza di un onere di verifica e di motivazione sulla convenienza di una convenzione Consip, nella situazione concreta tale onere sarebbe stato comunque configurabile: tanto non solo alla luce degli elementi che essa ricorrente aveva fornito all'azienda, ma anche in ragione di quanto lo stesso Ente aveva già ritenuto allorquando si era orientato, in precedenza, per l'indizione di una gara, poi annullata: fattori che avrebbero anche fatto venir meno qualunque presunzione di convenienza della convenzione.

Il Collegio non condivide l'assunto difensivo, dovendosi escludere che un particolare onere istruttorio e motivazionale in merito alla scelta di aderire alla convenzione potesse scaturire dal precedente orientamento manifestato dall'azienda nel senso dell'espletamento di una gara pubblica, atteso che tale orientamento risale a più di un anno prima della formulata scelta adesiva, essendosi tradotta nella delibera n. 677/2020, poi revocata, e si era peraltro formato allorquando una convenzione di settore della Consip non era stata ancora resa disponibile.

Né l'azienda resistente avrebbe potuto ritenersi tenuta ad una specifica disamina degli elementi recati dall'attuale ricorrente, come specificati soltanto con i proposti motivi aggiunti, volti a contestare la convenienza economica della scelta di aderire alla convenzione centralizzata.

Non sembra, infatti, superfluo precisare che, a fronte di un quadro normativo chiaramente deponente in favore della convenienza della scelta adesiva alla convenzione Consip, se potesse davvero predicarsi un puntuale obbligo istruttorio e motivazionale quale quello ipotizzato dalla ricorrente, a carico di un'Amministrazione, attraverso il semplice accorgimento di sottoporle al momento opportuno degli elementi di analisi di mercato tesi a revocare in dubbio la convenienza di una singola convenzione Consip, darebbero con ciò solo compromessi in radice i vantaggi in vista dei quali il legislatore ha prescelto il sistema centralizzato imperniato sulla Consip (riduzione dei tempi e dei costi, amministrativi e contenziosi, insiti nell'approccio tradizionale), ponendosi le premesse per costringere surrettiziamente gli enti pubblici a ricorrere sempre e comunque, in prima battuta, almeno a delle procedure esplorative per saggiare caso per caso il mercato, se non anche a delle gare vere e proprie. Tanto in evidente contrasto con il costante orientamento del giudice di

appello che ha avuto modo di osservare come "l'intero sistema delle gare centralizzate e delle convenzioni CONSIP mancherebbe di senso e di ragion d'essere se si dovesse accogliere il principio che la possibilità di acquisire un servizio e/o una fornitura mediante adesione alla convenzione CONSIP non esoneri l'ente committente dal dovere di bandire una gara di evidenza pubblica", posto che la sua "funzione istituzionale invece è proprio quella di rendere superflua l'indizione di gare separate per i singoli contratti dei singoli enti " (cfr. C.d.S., III, 24 maggio 2013, n. 2842).

Per le ragioni esposte, in conclusione, il ricorso ed i proposti motivi aggiunti devono essere respinti.

6.- Le spese processuali sono liquidate secondo la soccombenza dal seguente dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge; condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuale in favore dell'azienda resistente e della contro-interessata, spese che liquida nella complessiva somma di € 3.000,00 (tremila/00) in favore di ciascuna di esse, oltre oneri accessori.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Fabio Maffei, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Maffei

IL PRESIDENTE

Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO