



DETERMINAZIONE DEL DIRETTORE APPALTI

Patrizia GAMERRO

OGGETTO: Servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte (gara n. 133-2017). Revoca in via di autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990 s.m.i., delle aggiudicazioni di cui ai lotti 1, 3 e 4 - disposte, rispettivamente, con disposizione del Consigliere Delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019 (lotto 1) e con determinazione del Direttore della Direzione Appalti di SCR Piemonte n. 39 del 28 febbraio 2023 (lotti 3 e 4).

Cod. Commessa	Titolo Commessa	Centro di costo
17LAVASL	Servizi lavanderia enti sanitari	0209006

S.C.R. PIEMONTE S.p.A.

Società di Committenza Regione Piemonte
società per azioni con socio unico
sede corso Marconi 10 – 10125 Torino
cap.soc. € 1.120.000,00 i.v.
rea della CCAA di Torino n. 1077627
c.f. e p. iva 09740180014 – www.scr.piemonte.it Società soggetta all'attività di direzione e coordinamento della Regione Piemonte

DIREZIONE APPALTI

tel. +39 011 6548311
acquisti@cert.scr.piemonte.it
appalti@cert.scr.piemonte.it



IL DIRETTORE APPALTI

Vista la legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 e s.m.i. con cui è stata istituita la Società di Committenza Regione Piemonte S.p.A. (SCR Piemonte S.p.A.) e contestualmente è stata disposta la soppressione dell'Agenda Regionale per le strade (ARES Piemonte).

Visto lo Statuto societario da ultimo modificato, ai sensi della D.G.R. n. 15-6989 del 5 giugno 2023, con deliberazione dell'Assemblea Straordinaria dei Soci del 6 giugno 2023.

Vista la D.G.R. n. 34-3565 del 16 luglio 2021.

Vista la deliberazione dell'Assemblea Ordinaria dei Soci del 23 luglio 2021 di nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione attualmente in carica.

Visto l'atto notarile repertorio n. 10.955/raccolta 5.741 del 20 gennaio 2022, con il quale sono stati conferiti alla dott.ssa Patrizia GAMERRO i poteri necessari per l'espletamento delle attività di SCR Piemonte S.p.A. riferite alla Direzione Appalti.

Richiamata la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 64 del 29 giugno 2022 con la quale veniva nominata, quale Direttore Generale di SCR Piemonte, la dott.ssa Teresa Ivana FALCO, acquisendo il parere conforme della Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 15, c.1 dello Statuto societario, reso con D.G.R. dell'8 luglio 2022 n. 42-5352 e la successiva deliberazione n. 83 del 31 agosto 2022, con la quale il Consiglio di Amministrazione conferiva procura speciale - repertorio n. 11.590 raccolta 6.103 in data 1° settembre 2022 - al predetto Direttore Generale, facendo salve, fino ad eventuale successiva revoca, le procure speciali in essere, in capo ai Dirigenti ed al Responsabile della Funzione Progetti Speciali.

Richiamata altresì la deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 9 febbraio 2022, avente ad oggetto: "Ricognizione e programmazione dei procedimenti di competenza della Direzione Appalti. Determinazioni inerenti all'esercizio della procura" ed i relativi aggiornamenti - I°, II°, III°, IV°, V°, VI°, VII°, VIII°, IX°, X° e XI° - di cui rispettivamente alle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione del 21 marzo 2022, del 28 aprile 2022, del 26 maggio 2022, del 4 luglio 2022, dell'11 ottobre 2022, del 2 dicembre 2022, del 16 gennaio 2023, del 27 febbraio 2023, del 31 marzo 2023, del 21 aprile 2023 e del 29 maggio 2023.

Vista la legge n. 241 del 7 agosto 1990 e ss.mm.ii., recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Visto il D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000 e ss.mm.ii., recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".

Visto il Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 e ss.mm.ii., recante "Codice dei contratti pubblici".

Vista l'istruzione operativa: IO01 - Controllo degli atti, approvata dal Consiglio di Amministrazione nel corso della seduta del 10 marzo 2022.

Premesso che:

- con deliberazione del Consiglio di Amministrazione di SCR Piemonte n. 188 del 27 dicembre 2017, si è proceduto all'indizione della gara regionale centralizzata per l'affidamento del “*Servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte (gara n. 133-2017). Lotti 1-2-3-4*”, mediante espletamento di una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. 50/2016 s.m.i., per un importo complessivo presunto dell'appalto pari a totali € 97.597.325,52 IVA ed oneri della sicurezza per rischi da interferenze (non soggetti a ribasso) esclusi;

- il disciplinare di gara prevedeva che con “*l'aggiudicatario di ciascun lotto (di seguito anche solo Fornitore) verrà stipulata una Convenzione, sulla base dello schema allegato al presente Disciplinare, con la quale il Fornitore si obbliga ad accettare e stipulare gli Ordinativi di fornitura (Contratti) emessi dalle Aziende Sanitarie di ciascun lotto per l'erogazione dei servizi oggetto dell'appalto sino alla concorrenza degli importi massimi di aggiudicazione*”;

- a seguito dell'espletamento della gara regionale centralizzata, con Disposizione del Consigliere delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019, si approvava l'esito di gara, aggiudicando i Lotti 1 e 2, agli operatori economici di seguito indicati per aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa:

Lotto 1- AOU San Luigi Orbassano, ex ASL TO2 (ora ASL Città di Torino) - RTI Lit S.r.l./So.ge.si. S.p.A. (poi AMG S.r.l.) /Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l.;

Lotto 2 - AOU Città della Salute e della Scienza - RTI Lit S.r.l./So.ge.si. S.p.A. (poi AMG S.r.l.), e si stipulavano conseguentemente le relative Convenzioni, secondo lo Schema allegato al disciplinare di gara;

- preso atto delle conclusioni del sub-procedimento di verifica della congruità delle offerte, espletato dal Responsabile del procedimento con riferimento ai Lotti 3 e 4, si dava atto dell'esclusione delle offerte presentate dal RTI Servizi Italia S.p.A. - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. – Servizi Ospedalieri S.p.A. in relazione al Lotto 3 e dal RTI Servizi Italia S.p.A. - AMG S.r.l. – Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l., in relazione al Lotto 4, e si aggiudicavano conseguentemente detti Lotti al seguente operatore economico risultato secondo in graduatoria:

Lotto 3 - ASL TO3, ASL TO4 - Hospital Service S.r.l.;

Lotto 4 - AO Alessandria, ASLCN1, ASLCN2 Hospital Service S.r.l.;

- avverso gli esiti della verifica di congruità dell'offerta ed il richiamato provvedimento di aggiudicazione relativo ai Lotti 3 e 4, venivano proposti distinti ricorsi innanzi al TAR Piemonte da parte di Servizi Italia S.p.A., in proprio e in qualità di mandataria dei RTI aggiudicatari, le cui sentenze n. 293/2020 e n. 286/2020, sono state oggetto di impugnazione avanti al Consiglio di Stato, Sezione III, che, con sentenza n. 7814/2020 (Lotto 4) e con sentenza n. 7819/2020 (Lotto 3), condannava la Stazione appaltante ad effettuare una rinnovata valutazione della congruità dell'offerta dei predetti operatori economici;

- con deliberazione del Consiglio di Amministrazione di SCR Piemonte n. 46 del 2 aprile 2021 sono state approvate le conclusioni della rinnovata verifica di congruità espletata dal Responsabile del Procedimento, in ottemperanza alle statuizioni contenute nelle sentenze del Consiglio di Stato di cui sopra, dando atto della conferma dell'esclusione dei RTI Servizi Italia S.p.A. - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. - Servizi Ospedalieri S.p.A. - in relazione al Lotto 3 - e RTI Servizi Italia S.p.A. - AMG S.r.l. - Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. - in relazione al Lotto 4 e dell'aggiudicazione dei predetti lotti all'operatore economico Hospital Service s.r.l.;

- avverso la nuova verifica della congruità dell'offerta del 24 marzo 2021 e della richiamata deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 46 del 2 aprile 2021 di aggiudicazione dei Lotti 3 e 4, venivano proposti distinti ricorsi innanzi al TAR Piemonte da parte di Servizi Italia S.p.A., in proprio e in qualità di mandataria dei RTI aggiudicatari;

- il TAR Piemonte, sezione I, con le ordinanze cautelari n. 234 e n. 235 del 10 giugno 2021, sospendeva il provvedimento impugnato, demandando alla parte resistente (SCR Piemonte) di provvedere ad una nuova valutazione di anomalia;

- per addivenire ad una nuova valutazione fondata su parametri riferibili alla specifica tipologia e alle caratteristiche tecniche dei prodotti offerti dai concorrenti esclusi, al fine di determinarne l'effettivo ciclo di vita, con determinazione del Direttore Appalti *ad interim* di SCR Piemonte n. 150 del 15 ottobre 2021, SCR conferiva ad un perito esterno l'incarico di supporto tecnico al Responsabile del procedimento nelle operazioni di rinnovazione dei giudizi di anomalia;

- *medio tempore* sono intervenute le sentenze del Tar Piemonte n. 1206/2021 e n. 1207/2021 del 24 dicembre 2021, che hanno annullato l'atto impugnato, nella parte in cui disponeva l'esclusione dei ricorrenti dalla gara, evidenziando l'assenza di prova effettiva della resistenza dei prodotti concretamente offerti in gara dai RTI esclusi dai Lotti 3 e 4;

- il Consulente incaricato, alla presenza dei periti di parte, sottoponeva a prova di lavaggio i prodotti tessili offerti, addivenendo alla conclusione che la biancheria ospedaliera può sopportare fino a 150 cicli di lavaggio prima di essere avviata allo smaltimento;

- la rideterminazione di detto parametro ha inciso sul calcolo dei tempi di ammortamento della biancheria medesima e conseguentemente sul quantitativo di materiali necessari all'assolvimento del servizio di che trattasi e relativi costi e, pertanto, ha consentito al RUP di ritenere congruo il costo di approvvigionamento dei prodotti tessili stimato dai concorrenti RTI Servizi Italia S.p.A. - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. - Servizi Ospedalieri S.p.A. in relazione al Lotto 3 della gara e RTI Servizi Italia S.p.A. - AMG S.r.l. - Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. per il Lotto 4, congruo, come da verbale di verifica della congruità delle offerte del 27 febbraio 2023;

- con determinazione del Direttore Appalti di SCR Piemonte n. 39 del 28 febbraio 2023, SCR provvedeva pertanto all'annullamento dell'aggiudicazione dei Lotti 3 e 4, disposta con la richiamata deliberazione del Consiglio di Amministrazione di SCR Piemonte n. 46 del 2 aprile 2021 in favore del RTI Hospital Service s.r.l., ed alla conseguente aggiudicazione dei predetti Lotti in favore dei seguenti operatori economici:

Lotto 3 - RTI Servizi Italia S.p.A. P.IVA 02144660343 (mandataria) - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. P.IVA 00594290017 (mandante) - Servizi Ospedalieri S.p.A. P.IVA 00615530672 (mandante);

Lotto 4 - RTI Servizi Italia S.p.A. P.IVA 02144660343 (mandataria) - Amg S.r.l. P.IVA 030168610040 (mandante) - Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. P.IVA 10340270155 (mandante);

- avverso la citata Determinazione n. 39 del 28 febbraio 2023, il RTI Hospital Service s.r.l. ha proposto ricorso innanzi al TAR Piemonte, rispettivamente per il lotto 3 (R.G. 272/2023) e per il lotto 4 (R.G. 271/2023), la cui discussione è fissata per l'udienza pubblica dell'11 gennaio 2024.

Premesso altresì, con riferimento agli atti consequenziali all'aggiudicazione:



- quanto al Lotto 1

Dopo l'aggiudicazione di cui alla disposizione del Consigliere delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019, in data 8 novembre 2019, è stata sottoscritta tra SCR e l'aggiudicatario (RTI Lit S.r.l./So.ge.si. S.p.A./Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l.) la Convenzione avente ad oggetto il servizio di lavanolo di che trattasi.

Peraltro, nonostante il lungo tempo trascorso dall'adesione alla predetta Convenzione da parte delle due Aziende sanitarie - l'A.O.U. San Luigi di Orbassano e l'ASL Città di Torino (rispettivamente con Deliberazione del Direttore generale n. 397 del 22/06/202 e con deliberazione del Direttore generale n. 739 del 2 luglio 2021), ad oggi non è stato ancora stipulato alcun contratto attuativo di fornitura, in ragione del rifiuto del RTI aggiudicatario di restituire la bozza del contratto attuativo trasmesso dalle due aziende sanitarie.

In particolare, risulta unicamente l'adozione della deliberazione del Direttore generale dell'A.O.U. San Luigi di Orbassano, n. 264 del 02/05/2022, che ha quantificato l'importo del servizio integrato di lavanolo, in adesione alla Convenzione SCR, per il periodo 1° maggio 2022 - 31 dicembre 2027, in euro 4.540.420,01 oltre IVA, mentre non si è mai giunti alla stipula di alcun contratto attuativo di fornitura con il RTI aggiudicatario; per l'ASL Città di Torino, il servizio di lavanolo risulta attualmente gestito ai sensi e per gli effetti della deliberazione del Direttore generale dell'ASL Città di Torino n.116 del 13 febbraio 2015 e successive proroghe, da parte del precedente aggiudicatario della gara espletata da parte della stessa Azienda sanitaria, anche in questo caso senza la stipula di alcun contratto attuativo di fornitura con il RTI aggiudicatario della Convenzione regionale.

- quanto ai Lotti 3 e 4

Allo stato degli atti, come sopra richiamato, con determinazione del Direttore Appalti di SCR Piemonte n. 39 del 28 febbraio 2023, si è proceduto all'annullamento dell'aggiudicazione dei lotti 3 e 4 della gara regionale centralizzata per l'affidamento del "Servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte (gara n. 133-2017)" - disposta con Deliberazione del Consiglio di Amministrazione di SCR Piemonte n. 46 del 2 aprile 2021, in favore del RTI Hospital Service s.r.l. - ed alla conseguente aggiudicazione dei predetti lotti in favore dei seguenti operatori economici, per le tipologie di prestazioni ed alle condizioni economiche indicate nei rispettivi prospetti di offerta:

Lotto 3 - RTI Servizi Italia S.p.A. P.IVA 02144660343 (mandataria) - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. P.IVA 00594290017 (mandante) - Servizi Ospedalieri S.p.A. P.IVA 00615530672 (mandante);

Lotto 4 - RTI Servizi Italia S.p.A. P.IVA 02144660343 (mandataria) - Amg S.r.l. P.IVA 030168610040 (mandante) - Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. P.IVA 10340270155 (mandante).

Allo stato non è stata stipulata la Convenzione per nessuno dei due lotti e quindi non si è proceduto alla stipula dei contratti attuativi di fornitura, nelle more dell'istruttoria preordinata all'adozione del presente provvedimento di revoca.

- quanto al Lotto 2

Assume rilievo, ai fini del presente procedimento, l'andamento relativo all'esecuzione del lotto 2, con riferimento al quale, a differenza del lotto 1 e dei successivi lotti 3, 4, successivamente alla sottoscrizione, in data 8 novembre 2019, tra SCR e l'aggiudicatario, RTI Lit/So.ge.si, della Convenzione e, a seguito di Delibera n. 1298 del 28 ottobre 2021 del Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Città della Salute e della Scienza di Torino, è stato stipulato il relativo contratto attuativo tra il predetto RTI e l'A.O.U. medesima.

Il RTI Lit (capogruppo) ha promosso azione avanti al Tribunale di Torino (R.G. n. 1039/2023), nei confronti dell'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino, al fine di vedersi riconosciuto il proprio diritto alla fatturazione delle prestazioni inerenti al servizio *de quo* parametrata su base annua,

ovvero su 365 gg., facendo valere una pretesa difformità interpretativa tra le parti, in merito alle modalità di determinazione del corrispettivo, previste nella *lex specialis* di gara per le divise/dipendente.

L'appaltatore ha altresì impugnato avanti al Tar Piemonte (Sez. I, R.G. n. 53/2023) la determina del Direttore Generale di SCR Piemonte n. 4 del 17 novembre 2022, con la quale SCR ha riconosciuto al medesimo un adeguamento temporaneo dei prezzi contrattuali nella misura complessiva del + 14,41 %.

Tutto ciò premesso si rileva quanto segue:

- in ragione delle circostanze sopra richiamate, in qualità di Società di committenza, SCR ha condiviso con le Aziende Sanitarie - beneficiarie del servizio di lavanolo - l'opportunità di procedere alla revoca dell'aggiudicazione dei lotti 1, 3 e 4 in sede di tavolo congiunto tenutosi in data 27 marzo 2023 e con successiva nota del 31 marzo 2023, prot. SCR n. 2437;

- nel tavolo di confronto del 27 marzo 2023 è stata così valutata la necessità di provvedere conseguentemente ad indire una nuova gara d'appalto per i lotti di che trattasi, inclusiva di un lotto dedicato al servizio 118, ponendo in essere tutte le attività preordinate all'uopo necessarie;

- le parti, considerata la situazione di incertezza in ordine all'erogazione delle prestazioni essenziali di che trattasi alle condizioni originarie (stante la mancata stipulazione dei contratti attuativi per il lotto 1 e le criticità emerse in merito all'esecuzione del lotto 2), hanno ritenuto assolutamente prevalenti le ragioni di interesse pubblico sottese alla decisione di cui sopra, rispetto agli oneri connessi all'indizione di una nuova gara, tenuto conto della possibilità, per garantire la continuità del servizio, e nella misura strettamente necessaria, di stipulare contratti ponte ex art. 63, comma 2, lett. c) del D. Lgs. n. 50/2016 (v. D.P.C.M. 24 dicembre 2015, nonché Comunicazione congiunta del Ministero dell'Economia e Finanze e del Ministero della Salute in data 19/02/2016 avente Prot. 20518/2016).

Dato atto che:

- con nota del 1° aprile 2023, prot. n. 2438, avente ad oggetto "*Servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte (gara 133-2017): avvio procedimento di revoca aggiudicazioni Lotti 1, 3 e 4 per mutato interesse pubblico conseguente al sopravvenuto disequilibrio del relativo assetto economico*", SCR ha comunicato agli aggiudicatari dei lotti 2, 3 l'avvio del procedimento ex artt. 7 e 8 della l. n. 241/1990 e s.m.i. di revoca, in via di autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 quinquies della l. cit., delle aggiudicazioni di cui ai lotti 1, 3 e 4 - disposte, rispettivamente, con disposizione del Consigliere delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019 (lotto 1) e con determinazione del Direttore Appalti di SCR Piemonte n. 39 del 28 febbraio 2023 (lotti 3 e 4), per le seguenti motivazioni:

i) l'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia, di entità tale - come da evidenze dei nuovi prezzi ANAC di settore - da non consentire l'adeguamento delle condizioni negoziali *de quibus*, al mutato contesto di mercato del servizio di lavanolo, pena la modifica sostanziale dei presupposti della gara iniziale e, vieppiù, con effetti deteriori sull'intero assetto complessivo del servizio, quale derivante dall'eventuale riconoscimento di un adeguamento dei prezzi per tutti i lotti;

ii) la criticità del modello operativo posto a base della gara regionale in questione, che risente delle differenti interpretazioni, tra la Stazione appaltante e gli operatori aggiudicatari dei diversi lotti, circa le modalità di determinazione del corrispettivo delle divise/dipendenti - come emerge dal contenzioso instaurato dal RTI LIT - (mandataria) c/A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino, avanti al Tribunale di Torino, per il lotto 2, nonché dal rifiuto espresso dal medesimo operatore economico di stipulare il contratto attuativo per il lotto 1 con l'A.O.U. San Luigi di Orbassano e l'ASL Città di

Torino - questione difficilmente componibile in via transattiva tra le parti, anche in ragione del lasso temporale trascorso;

iii) l'ulteriore aggravarsi del disequilibrio negoziale del servizio *de quo*, in considerazione delle divergenze interpretative tra le parti, anche in merito alla determinazione del corrispettivo divise/dipendenti di cui sopra, che genera il moltiplicarsi dei contenziosi giudiziali e stragiudiziali, già definiti o attualmente pendenti - quali quelli da ultimo promossi da Hospital Services a seguito del mutamento degli aggiudicatari per la rinnovata valutazione di anomalia dell'offerta per i lotti 3 e 4 - nonché di probabile e prossima instaurazione.

- con la stessa nota è stato concesso agli operatori destinatari il termine di 10 giorni per la proposizione delle eventuali controdeduzioni.

Dato altresì atto che:

- sono state presentate controdeduzioni da parte di Servizi Italia S.p.A. (acquisita al protocollo n. 2616 del 6 aprile 2023), Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. (acquisita al prot. SCR n. 2678 del 12 aprile 2023) e Lavanderia Industriale Torinese S.r.l. (acquisita al prot. SCR n. 2877 del 18 aprile 2023);

- pertanto, è stato osservato il principio del contraddittorio;

- di tali controdeduzioni SCR ha tenuto conto ai fini dell'adozione del presente provvedimento.

Valutato che:

1) con riferimento all'antieconomicità del servizio:

a) La sopravvenienza dell'incremento dei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche

- Sono in atto pregiudizievoli fenomeni inflattivi e difficoltà di approvvigionamento delle materie prime, che hanno prodotto e stanno producendo straordinari incrementi dei prezzi di acquisto praticati dalle aziende fornitrici, nazionali ed estere;

- segnatamente, a partire dagli ultimi mesi del 2020, si è registrato un eccezionale aumento delle materie prime, a cui si è aggiunto anche un rincaro straordinario dei costi dell'energia elettrica, del gas e del petrolio;

- a partire dal 2022 detto fenomeno inflattivo si è ulteriormente aggravato a causa delle note vicende del conflitto russo-ucraino e ha indotto il Governo e le istituzioni a descrivere lo scenario nazionale in termini di economia di guerra;

- nel corso della seconda metà del 2022 si è assistito ad un ulteriore, repentino ed incontrollabile aumento dei prezzi di diverse materie prime e fonti di energia;

- trattasi all'evidenza di tutte circostanze sopravvenute ed estranee al normale ciclo economico, ed in particolare al ciclo economico del servizio di lavanolo, che si pongono al di fuori di ogni logica di controllo e prevedibilità, non solo per gli operatori economici, ma prima ancora per SCR e per le Aziende Sanitarie che si trovano a dover far fronte ad un imprevedibile aumento dei costi del servizio *de quo*;

- rispetto alla predisposizione degli atti della gara in oggetto e all'aggiudicazione dei lotti (di cui alla disposizione del Consigliere delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019), nonché al tempo trascorso, la sopravvenienza delle predette circostanze e l'incidenza sul ciclo economico del servizio di lavanolo è confermata dalla considerazione che nel luglio del 2022, ANAC ha ritenuto necessario procedere ad un significativo ed ulteriore aggiornamento dei prezzi di riferimento del servizio di lavanolo in ambito sanitario risalente agli anni 2017 e 2021 (Del. n. 369 del 27 luglio 2022).

b) L'istruttoria e i riconoscimenti da parte di SCR

- Secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, anche prima della sottoscrizione del contratto di appalto, la stazione appaltante è tenuta ad istruire e valutare la possibilità di una modifica delle condizioni contrattuali in caso di circostanze imprevedibili ed estranee al ciclo economico sopravvenute rispetto al momento della formulazione delle offerte al fine di giungere ad un accordo con l'aggiudicatario in merito al riequilibrio negoziale.

- SCR ha doverosamente adempiuto a tale onere in contraddittorio con gli operatori economici aggiudicatari dei lotti 1 e 2 e, tenendo conto delle previsioni delle Convenzioni che prevedono il solo adeguamento prezzi ISTAT FOI, e del carattere non vincolante dei prezzi di riferimento ANAC, ha formulato una proposta di riequilibrio, riconoscendo - con determinazione del Direttore Appalti di SCR Piemonte n. 179 del 1° luglio 2022 - l'incremento ISTAT ed infine autorizzando - con determinazione del Direttore Generale di SCR Piemonte n. 4 del 17 novembre 2022 - sulla base della Relazione del RUP:

- per il Lotto 2, l'adeguamento temporaneo dei prezzi contrattuali in essere secondo la percentuale del 20,44% individuata dalla Delibera ANAC n. 369 del 27 luglio 2022 e, per le prestazioni non previste nella medesima, con applicazione di un incremento del 10%, quale valore risultante dalla media tra la percentuale di incremento ANAC per le voci "degenza ordinaria" e "degenza DH/DS" (pari al 20,44%) e quella applicata da SCR per la voce "dipendente - operatore sanitario al giorno" (pari al 9,49091%) e con decurtazione, dal prezzo riequilibrato, dell'alea contrattuale e del ribasso percentuale offerto in sede di gara, nonché l'adeguamento prezzi ISTAT FOI, calcolato secondo la percentuale dell'8%, rideterminata alla luce dell'indice percentuale vigente alla data del 1° luglio 2022;
- per il Lotto 1, l'adeguamento dei prezzi contrattuali sulla base dei criteri di cui sopra, in subordine alla stipula del/i relativo/i contratto/i attuativo/i della Convenzione regionale SCR, ad eccezione dell'adeguamento prezzi ISTAT FOI, da riconoscersi in esito a specifica istruttoria, da avviarsi su istanza di parte.

c) Il contraddittorio con gli aggiudicatari dei lotti

- Con riferimento al Lotto 2, oltre ad opporre il rifiuto alla proposta di riequilibrio di SCR nel corso del predetto procedimento (note prot. SCR n. 7428 del 29.09.2022, prot. SCR n. 7872 del 18.10.2022, prot. SCR n. 8270 del 2.11.2022 e prot. SCR n. 8401 del 9.11.2022), l'appaltatore ha impugnato la citata determina del Direttore Generale di SCR Piemonte n. 4 del 17 novembre 2022 avanti al Tar Piemonte (Sez. I, R.G. n. 53/2023), sostenendo che le *"Amministrazioni resistenti (...) avrebbero dovuto semplicemente fare applicazione dei prezzi di riferimento ANAC, per come rilevati a luglio 2022 (ed ora a novembre 2022) applicando a tutti i prezzi offerti dal R.T.I. aggiudicatario l'incremento del +20,44%"*;

- di contenuto analogo sono le posizioni espresse nelle controdeduzioni presentate in sede di avvio del procedimento di revoca, ed in particolare da Lavanderia Industriale Torinese per il lotto 1, che ha richiamato e confermato integralmente le censure del ricorso proposto relativamente al lotto 2, nonché per i lotti 3 e 4 (in sede di controdeduzioni presentate all'avvio del procedimento di revoca), da parte di Servizi Italia e Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l., che oltre a contestare in radice che i profili connessi all'adeguamento prezzi possano costituire motivo di revoca, pretendono un adeguamento integrale in ragione dei prezzi di riferimento ANAC.

d) Valutato complessivamente che:

- secondo i principi affermati in materia, *"sussiste un legittimo margine di valutazione in capo all'amministrazione tra l'alternativa di rifare appello al mercato (con le diseconomie e i rischi già evidenziati) ovvero tentare (nei limiti consentiti dall'art. 106) di ricondurre il contratto ad utilità [...]"*

la scelta dell'amministrazione di individuare i termini della necessaria rinegoziazione ancor prima di procedere alla stipulazione del contratto si configura in fondo come prudente, poiché, posto che la rinegoziazione implica ovviamente l'accordo della controparte, ove tale accordo non fosse stato raggiunto, si sarebbe rafforzata in capo all'amministrazione una possibilità di revoca fondata sulle sopravvenienze organizzative e su un ragionevole rispetto delle aspettative dell'aggiudicatario" (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 28/06/2021, n. 667);

- sussiste l'impossibilità, in considerazione della posizione assunta dagli aggiudicatari dei lotti 1, 3 e 4, di giungere ad un accordo in merito alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali, che "rafforza" e prima ancora giustifica la decisione di rifare appello al mercato, valutati come sopra evidenziato prevalenti i benefici di tale scelta rispetto agli eventuali conseguenti maggiori oneri;

- le ragioni finora esposte costituiscono autonomo e sufficiente presupposto per l'adozione del presente provvedimento di revoca.

2) con riferimento al contenzioso relativo al modello operativo posto a base della gara:

- costituisce ulteriore ragione ai fini dell'adozione del presente provvedimento, il contenzioso sorto in merito al modello operativo posto a base della gara in questione;

- in particolare, la gara per l'affidamento del servizio, cui deve seguire la stipula delle Convenzioni e dei conseguenti contratti attuativi, è stata impostata secondo un modello operativo che tiene conto delle giornate di effettiva presenza in servizio degli operatori sanitari, mentre in sede di gara i volumi ed i fabbisogni sono stati indicati in termini "puramente indicativi", "da intendersi in maniera presuntiva e indicativa" e forniti solo "ai fini della formulazione appropriata dell'offerta" - e dunque della relativa comparabilità sulla scorta di dati omogenei - precisandosi che "*i corrispettivi unitari offerti dal Fornitore aggiudicatario moltiplicati per le quantità erogate nel periodo di riferimento determineranno i compensi spettanti al Fornitore*" (artt. 2.3 e 2.5 del Capitolato Speciale);

- tenuto conto di tale modello operativo, nel contratto attuativo sottoscritto (per il lotto 2) e nello schema di contratto attuativo trasmesso per la sottoscrizione (per il lotto 1), le Aziende Sanitarie, in ossequio alla legge di gara, hanno determinato il corrispettivo per il servizio di lavanolo delle divise utilizzate dagli operatori sanitari in ragione delle giornate effettive di presenza dei dipendenti fruitori del servizio, corrispondenti, mediamente, a 220 giorni/anno;

- come anticipato in premessa, con riferimento al lotto 2, il RTI Lavanderia Industriale Torinese ha promosso azione avanti al Tribunale di Torino nei confronti dell'A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino, al fine di vedersi riconosciuto il proprio diritto alla fatturazione delle prestazioni inerenti al servizio *de quo* parametrata non sulle giornate effettive di presenza, ma su base annua, ovvero su 365 gg, facendo valere una pretesa difformità interpretativa tra le parti, in merito alle modalità di determinazione del corrispettivo, previste nella *lex specialis* di gara per le divise/dipendente;

- con riferimento al lotto 1, per le stesse ragioni, il medesimo RTI non ha restituito sottoscritto lo schema di contratto trasmesso rispettivamente dall'A.O.U. San Luigi di Orbassano e dall'ASL Città di Torino;

- nelle controdeduzioni presentate in sede di avvio del procedimento di revoca - allo stesso modo di quanto sostenuto dal RTI LIT per il lotto 2 in sede di contenzioso in giudizio - gli operatori hanno ribadito incondizionatamente il proprio diritto alla determinazione del corrispettivo su base annua, ovvero su 365 gg., in particolare Lavanderia Industriale Torinese per il lotto 1, ed analoga pretesa è

stata vantata dai RTI Servizi Italia S.p.A. - Lavanderia Industriale Mappanese S.r.l. - Servizi Ospedalieri S.p.A. e dal RTI Servizi Italia S.p.A. - AMG S.r.l. - Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. attualmente rispettivi aggiudicatari dei lotti 3 e 4;

- in questa sede è sufficiente rilevare che, oltre al contenzioso già pendente per il lotto 2 e quello che si instaurerebbe, in ragione delle sopra richiamate controdeduzioni, per i lotti 1, 3 e 4, ove dovesse prevalere la tesi degli operatori privati, si determinerebbe l'impossibilità di realizzare il modello operativo posto a base della gara in oggetto, e vieppiù di garantire l'avvio ed il successivo espletamento a regola d'arte delle prestazioni essenziali del servizio di lavanolo;

- tale considerazione è sufficiente a giustificare la revoca delle aggiudicazioni dei lotti 1, 3 e 4 al fine di indire una nuova gara che, come richiesto dalle Aziende Sanitarie, consenta effettivamente la realizzazione del modello organizzativo del servizio di lavanolo fondato sull'effettiva presenza degli operatori sanitari, quale previsto negli atti di gara.

Ritenuto infine che:

- ai fini di una ponderata e completa verifica dell'incidenza delle conseguenze modificative delle condizioni iniziali del servizio di lavanolo che deriverebbero dall'avvio e prosecuzione del servizio sulla base delle condizioni derivanti della gara in oggetto, si è proceduto ad una simulazione dei rincari che deriverebbero congiuntamente dal riconoscimento integrale dell'adeguamento prezzi e dalla determinazione dei corrispettivi delle divise/dipendenti, secondo le modalità pretese dagli attuali aggiudicatari, e oggetto del contenzioso già pendente dinanzi al Tribunale di Torino con riferimento al lotto 2;

- secondo tale simulazione, deriva che:

- per il lotto 1 si avrebbe un aumento dei costi corrispondente a +34,85 % rispetto ai valori di aggiudicazione;
- per il lotto 3 si avrebbe un aumento dei costi corrispondente a +35,38 % rispetto ai valori di aggiudicazione;
- per il lotto 4 si avrebbe un aumento dei costi corrispondente a +33,42% % rispetto ai valori di aggiudicazione;

- come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, l'incremento del costo dell'opera o servizio, pari ad un terzo di quanto in origine preventivato, non solo costituisce una circostanza sopravvenuta e imprevedibile, ma è suscettibile di incidere (in considerazione dell'entità dell'incremento) sulle stesse ragioni che avevano portato l'Amministrazione a decidere per la realizzazione dell'opera o del servizio.

Valutato, con riferimento all'affidamento degli aggiudicatari dei lotti in questione, che:

- diversamente dal lotto 2, per i lotti 1, 3 e 4 non si è mai giunti alla sottoscrizione dei contratti attuativi tra i medesimi aggiudicatari e le Aziende sanitarie;

- la consistenza dell'affidamento deve essere valutata in ragione della specifica clausola dello schema di Convenzione allegato alla legge di gara e pertanto accettata da tutti gli operatori, secondo cui *“La stipula della presente Convenzione non vincola in alcun modo le Aziende Sanitarie, né tanto meno SCR- Piemonte S.p.A., all'acquisto di quantitativi minimi o predeterminati di servizio bensì dà origine unicamente all'obbligo del Fornitore di accettare e di stipulare i Contratti di Fornitura”*.

Quanto al lotto 1:

- con riferimento all'esecuzione del servizio nei confronti dell'A.O.U. San Luigi di Orbassano, si evidenzia che la deliberazione del Direttore generale della predetta Azienda n. 264 del 02/05/2022, ha semplicemente quantificato l'importo del servizio integrato di lavanolo, in adesione alla Convenzione SCR, per il periodo 1° maggio 2022 - 31 dicembre 2027;

- diversamente da quanto sostenuto nelle controdeduzioni di Lavanderia Industriale Cipelli e Lavanderia Industriale Torinese, il contratto attuativo non è mai stato sottoscritto in ragione del rifiuto di restituire sottoscritta la bozza del contratto trasmessa dell'A.O.U. San Luigi di Orbassano con nota del 9 agosto 2022, prot. 11092, alla quale è seguito il sollecito con nota del 23 dicembre 2022, che è stata riscontrata dal RTI aggiudicatario con e-mail del 23 dicembre 2022 nei seguenti termini *“Per quanto concerne la sottoscrizione del contratto, come ben sapete il problema riguarda il corrispettivo per la fatturazione delle divise; alla luce delle sentenze pronunciate in merito a tale aspetto, non possiamo accettare la fatturazione a presenza né che sia SCR a stabilire la modalità di fatturazione”*;

- analogo rifiuto è stato opposto all'ASL Città di Torino, con nota del RTI aggiudicatario in data 17 aprile 2023;

Quanto ai lotti 3 e 4:

- la mancata stipula delle Convenzioni è dipesa unicamente dal contenzioso in merito alla verifica di anomalia con riferimento ai RTI attuali aggiudicatari richiamato in premessa, contenzioso ancora pendente, in ragione dei ricorsi proposti al TAR Piemonte da Hospital Service s.r.l. (R.G. 272/2023 e R.G. 271/2023);

- la pendenza del contenzioso ha escluso finora la formazione di un affidamento legittimo;

- la riedizione del subprocedimento di verifica dell'anomalia è stata espletata da SCR in doverosa ottemperanza delle pronunce del TAR Piemonte e del Consiglio di Stato richiamate in premessa;

- pertanto, a seguito di tale riedizione della verifica di anomalia non può ritenersi, diversamente da quanto rilevato nelle controdeduzioni da parte di Servizi Italia S.p.A., alcuna implicita conferma della volontà di conservare gli esiti della gara in oggetto;

- per le stesse ragioni, diversamente da quanto affermato nelle controdeduzioni da parte di tutti gli aggiudicatari, le pronunce intervenute si sono limitate a definire le modalità di verifica dell'anomalia in relazione alla legge di gara, senza che dalle medesime possano trarsi indicazioni vincolanti con riferimento al modello operativo che si è inteso attuare con la gara medesima;

Considerato altresì che:

- nel periodo intercorso dall'aggiudicazione dei lotti in questione, SCR ha tenuto sempre un comportamento ispirato a buona fede e correttezza al fine di conservare gli esiti della gara in oggetto, conciliando le pretese degli aggiudicatari con le esigenze di contenimento della spesa pubblica;

- ciò è avvenuto in particolare con la proposta di una soluzione volta al riequilibrio contrattuale in ragione dell'aumento dei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche, trovandosi opposto il rifiuto da parte dei medesimi aggiudicatari.

Ritenuto con riferimento all'indennizzo di cui all'art. 21-octies l. n. 241/1990 che:

- SCR

- in ragione delle vicende contenziose ampiamente richiamate in premessa, per i Lotti 3 e 4 non si è mai giunti alla stipula della Convenzione con gli attuali RTI aggiudicatari, mentre per il Lotto 1, alla Convenzione sottoscritta in data 8 novembre 2019 tra SCR e l'aggiudicatario RTI Lit S.r.l./So.ge.si. S.p.A./Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l., non ha mai fatto seguito la stipula dei contratti attuativi;

- non spetta quindi alcun indennizzo agli aggiudicatari, poiché tale indennizzo è previsto solo nel caso in cui la revoca incida su provvedimenti definitivi attributivi di vantaggi, restandone escluso il riconoscimento all'aggiudicatario se oggetto di revoca sono, come in specie, atti prodromici al conseguimento di vantaggi economici che non è certo l'interessato potrà conseguire;

- in ragione della tipologia di procedura indetta e delle richiamate disposizioni della legge di gara non è assicurata alcuna diretta ed immediata utilità, ma solo l'aspettativa a che le Aziende sanitarie sottoscrivano i contratti attuativi, sicché non è ravvisabile, a fronte della revoca dell'aggiudicazione, alcun pregiudizio in danno agli aggiudicatari, neanche nel caso, come per il Lotto 1, in cui sia stata stipulata la Convenzione tra SCR e il RTI aggiudicatario, dal quale non discende alcuna certezza in ordine alla stipula dei contratti attuativi con le Aziende Sanitarie.

Considerato che:

- in data 12 luglio 2023 è stato trasmesso parere legale (prot. SCR n. 5322 del 12.07.2023) da parte del Prof. Mariano Protto in merito all'ammissibilità della revoca di cui in oggetto e pertanto in tale data deve intendersi completata l'istruttoria preliminare all'adozione del presente provvedimento;

- le dedotte circostanze sopravvenute giustificano la decisione, condivisa con le Aziende Sanitarie, di revocare in sede di autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-*quinquies*, della legge n. 241 del 1990, le aggiudicazioni dei lotti 1, 3 e 4;

- la consistenza ed intensità delle superiori valutazioni dell'interesse pubblico prevalgono su quello dei privati aggiudicatari, solo che si consideri come le suesposte circostanze sopravvenute turbino l'equilibrio economico complessivo del servizio, non consentendo più l'attuazione del programma negoziale prefissato, sulla base dei prezzi inizialmente previsti, con ciò pregiudicando la realizzazione del relativo scopo, impedendo al contempo l'attuazione del modello operativo del servizio di lavanolo posto alla base della gara *de qua*, e rendendo così necessarie la predisposizione e l'espletamento da parte di SCR di una nuova gara per l'affidamento del servizio *de quo*.

Dato atto che il soggetto che adotta il presente atto, ai sensi dell'art. 6 bis della L. 241/1990 e degli artt. 4, 5.2 e 5.5 del Codice etico di comportamento di SCR Piemonte, non incorre in alcuna delle cause di incompatibilità previste dalla normativa vigente, e che non sussistono, in capo allo stesso situazioni di conflitto di interesse in relazione all'oggetto dell'atto, ai sensi dell'art. 42 del D. Lgs. 50/2016.

DETERMINA

- 1) Di revocare, per le preminenti ragioni di interesse pubblico di cui sopra, in via di autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21 *quinquies* della l. n. 241 del 1990 s.m.i., le aggiudicazioni di cui ai lotti 1, 3 e 4 della gara avente ad oggetto: "Servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte" (gara n. 133-2017), disposte, rispettivamente, con disposizione del Consigliere delegato di SCR Piemonte n. 252 del 25 luglio 2019 (lotto 1) e con determinazione del Direttore Appalti di SCR Piemonte n. 39 del 28 febbraio 2023 (lotti 3 e 4).

- 2) Di dichiarare l'inefficacia della Convenzione relativa al lotto 1, sottoscritta in data 8 novembre 2019, tra SCR e l'aggiudicatario (RTI Lit S.r.l./So.ge.si. S.p.A./Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l.).
- 3) Di dare atto che SCR indirà una nuova gara d'appalto per i lotti di che trattasi, ponendo in essere tutte le attività preordinate all'uopo necessarie, tenuto conto della possibilità, da parte delle Aziende sanitarie regionali, al fine di garantire la continuità del servizio, e nella misura strettamente necessaria, di stipulare contratti ponte ex art. 76, comma 2, lett. c) del D. Lgs. n. 36/2023 (v. D.P.C.M. 24 dicembre 2015, nonché Comunicazione congiunta del Ministero dell'Economia e Finanze e del Ministero della Salute in data 19/02/2016 avente Prot. 20518/2016).
- 4) Di trasmettere il presente provvedimento alle Aziende sanitarie interessate - quali parti beneficiarie del servizio di che trattasi - ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza.
- 5) Di procedere alle comunicazioni di cui all'art. 76, comma 5 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.
- 6) Di procedere alle pubblicazioni di cui all'art. 29, comma 1 del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i.

Per verifica di legittimità

Il Responsabile della
Funzione Ufficio Legale
Claudia BONIFANTI

Il Responsabile del Procedimento e
Dirigente responsabile
Direzione Appalti
Patrizia GAMERRO