

TAR Sicilia – Catania, Sezione Quarta, Sentenza n. 1414 del 28 aprile 2025

Appalti di servizi – Adesione a convenzione Consip – Possibile anche se non prevista come obbligatoria dalla legge – Limite – Oggetto appalto deve essere rispettato

Pubblicato il 28/04/2025

N. 01414/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00161/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 161 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...), in proprio e quale mandataria del RTI comprendente anche (...) s.p.a. e (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...) S.r.l., (...) Spa, (...) Spa e (...) Soc. Coop, non costituite in giudizio;
CONSIP S.p.A., non costituita in giudizio

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

-della nota del 21.1.2025 prot. 53 intitolata “comunicazione di adesione all’accordo quadro per l’affidamento dei servizi di Facility Management stipulato su piattaforma CONSIP” e della correlata procedura di acquisto n° 965905 - ordinativo esecuzione immediata n° 8326237 del 21.1.2025, contenente la richiesta di adesione all’accordo quadro sopra indicato LOTTO 21 (ALL. 1);

-della nota del RUP del (...) del 22.1.2025 con cui è stata comunicata la cessazione dell’appalto vigente con la ricorrente (...) srl comunicando l’avvio del servizio di cui al nuovo appalto di cui all’accordo quadro convenzione CONSIP a far data dal 15.2.2025 (ALL. 2);

-di ogni atto precedente, allo stato non noto, con cui il (...) ha determinato/deliberato di aderire alla predetta convenzione CONSIP, ivi compreso ogni atto istruttorio, allo stato non noto, con cui il (...) ha valutato l’ammissibilità e la convenienza economica dell’adesione alla convenzione CONSIP;

quanto ai motivi aggiunti presentati da (...) SRL il 21/2/2025:

annullamento - con espressa istanza istruttoria ex articolo 65.3 CPA - dei medesimi atti già impugnati e nello specifico:

-della nota del 21.1.2025 prot. 53 intitolata “comunicazione di adesione all’accordo quadro per l’affidamento dei servizi di Facility Management stipulato su piattaforma CONSIP” e della correlata procedura di acquisto n° 965905 - ordinativo esecuzione immediata n° 8326237 del 21.1.2025, contenente la richiesta di adesione all’accordo quadro sopra indicato LOTTO 21 (ALL. 1 al ricorso);

-della nota del RUP del (...) del 22.1.2025 con cui è stata comunicata la cessazione dell’appalto vigente con la ricorrente (...) srl comunicando l’avvio del servizio di

cui al nuovo appalto di cui all'accordo quadro convenzione CONSIP a far data dal 15.2.2025 (ALL. 2 al ricorso);

-di ogni atto precedente, allo stato non noto, con cui il (...) ha determinato/deliberato di aderire alla predetta convenzione CONSIP, ivi compreso ogni atto istruttorio, allo stato non noto, con cui il (...) ha valutato l'ammissibilità e la convenienza economica dell'adesione alla convenzione CONSIP.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) SRL in data 11/3/2025:

Per l'accertamento del diritto all'accesso dei documenti di cui all'istanza proposta dalla ricorrente al (...) il 24.1.2025.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2025 il dott. Andrea Maisano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con Decreto dirigenziale n. 490 del 3.8.2022 il (...) ha aggiudicato ad (...) s.r.l. (...) l'affidamento del "Servizio biennale di pulizia, disinfezione e sanificazione a ridotto impatto ambientale, in attuazione dei Criteri minimi ambientali – D.M. 29/01/2021, dei fabbricati, delle cabine di esazione e delle piste di transito, dei cunicoli e dei piazzali di stazione, dei parcheggi e delle aree di sosta delle tratte autostradali Messina-Palermo A/20, Messina – Catania A/18".

2. Il contratto - Rep. n. 1193 del 11.11.2022-, che fissava come scadenza del servizio la data del 31 agosto 2024, all'art. 4 (rubricato "Termini di esecuzione") riconosceva alla stazione appaltante la facoltà di proroga dell'accordo "*alle medesime*

condizioni, per la durata massima pari ad anni uno”.

3. In applicazione della predetta clausola, con atto aggiuntivo del 6.9.2024, le parti concordavano il prolungamento annuale delle prestazioni, con decorrenza dal 1° settembre 2024 al 31 agosto 2025, convenendo che: *“La durata dell’affidamento annuale è comunque correlata ai tempi di espletamento di una nuova procedura di gara e pertanto il servizio potrà cessare, fermo restando il pagamento delle prestazioni effettuate, alla individuazione di un nuovo soggetto affidatario”.* In quella sede si conveniva anche di implementare il servizio, a costi invariati, con aggiunta delle attività di derattizzazione e disinfestazione.

4. Nelle more (...) ha aderito all’Accordo Quadro per l’affidamento di servizi integrati di Facility Management sulla piattaforma Consip, denominato *“Servizi di Facility Management Grandi immobili – Lotto 21 – Patrimoni immobiliari ubicati nei territori comunali dei Liberi Consorzi comunali di Enna, Ragusa, e Siracusa e nei territori comunali delle Città Metropolitane di Catania e Messina”*, con affidamento del relativo contratto attuativo al Raggruppamento Temporaneo d’Imprese costituito dalla mandataria (...), e dalle mandanti (...) S.p.A. e (...) s.r.l. (...), risultato aggiudicatario dell’Accordo Quadro insieme ad altro operatore economico. Alla medesima procedura non ha, invece, partecipato (...).

5. Il 21.1.2025 (...), dettagliando con il *configuratore* le prestazioni commissionate, ha emesso la Richiesta Preliminare di Fornitura, tramite Ordine n. 8326237 (comprendente anche la manutenzione degli impianti elettrici, idrico sanitari, antincendio e tecnologico; i servizi di igiene ambientale; il servizio di reception ed i servizi extra canone), perfezionatosi il successivo 25.1.2025, con decorrenza a partire dal 15.2.2025.

6. In pari data, la stazione appaltante ha comunicato ad (...) il predetto ordinativo onde consentire gli adempimenti necessari per l’assorbimento del personale, nel quadro della clausola sociale.

7. Avverso i superiori atti è insorta (...) che, con ricorso notificato e depositato il

28.1.2025, ne ha chiesto l'annullamento, previa tutela cautelare, per i seguenti motivi:

I - Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 26 della Legge n. 488/2000 Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 1, comma 449 della Legge n. 296/2006 -Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 59 del nuovo Codice degli appalti -Violazione e/o falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede dell'azione amministrativa -Violazione e/o falsa applicazione della Legge n. 241/1990 -Violazione dei principi di efficacia, di economicità, di non aggravamento del procedimento, di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa -Eccesso di potere per erronea presupposizione, carenza di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà e vizio di motivazione, illogicità manifesta, arbitrarietà e ingiustizia grave e manifesta.

Nella premessa che l'art. 59 D.lgs. 36/2023 vieta l'uso dell'Accordo Quadro (e dei correlati **contratti** attuativi) a fini distorsivi della concorrenza e per affidamenti diretti estranei al suo oggetto predeterminato, nella prima parte della censura la ricorrente lamenta la contrarietà dell'appalto specifico affidato a (...) alle prescrizioni dei parr. 5.2 e 5.3 del capitolato tecnico dell'Accordo Quadro a tenore dei quali il patrimonio immobiliare oggetto dei servizi appaltati dev'essere destinato nella misura del 75% ad uso ufficio e deve comprendere un "Grande Immobile" (con superficie lorda superiore a 5.000 mq) dislocato in ciascun territorio comunale ove i servizi sono prestati; con la conseguenza di una sostanziale alterità quali-quantitativa delle prestazioni in concreto affidate al controinteressato in quanto aventi ad oggetto un patrimonio immobiliare privo delle anzidette caratteristiche e con una distribuzione geografica non coincidente con l'ambito spaziale di efficacia del lotto 21 (doc. 5 di parte ricorrente parr. 5.2 e 5.3). Deduce, quindi, la ricorrente che mentre la convenzione Consip, in ragione del suo contenuto, non risponderebbe al reale fabbisogno della stazione appaltante - quale desumibile dal contratto in corso di esecuzione - per altro verso, in ragione dell'indicata difformità di oggetto, la stessa adesione alla convenzione e il

conseguente ordinativo a valle darebbero luogo a un illegittimo affidamento diretto, in violazione dell'art. 59 D.lgs. 36/2023, del canone di concorrenza e dei principi ordinatori dell'azione amministrativa.

Con un ulteriore ordine di censure si contesta, infine, la complessiva antieconomicità dell'operazione a motivo dell'asserito maggiore onere annuale a carico della stazione appaltante rispetto all'affidamento in essere, a fronte di un ritenuto minor numero di servizi percepiti, quale la raccolta dei rifiuti solidi urbani; ciò a comprova della contestata distorsione della concorrenza e dell'inosservanza dell'obbligo di avviare una nuova procedura di gara.

II - Carenza di iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali.

Con il secondo motivo la ricorrente censura la carenza nelle imprese del raggruppamento avversario del requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali che, secondo la prospettazione attorea, sarebbe, invece, necessaria in ragione delle prestazioni dedotte ad oggetto dell'Accordo Quadro.

8. Si è costituito in giudizio il (...) che, con documenti e memoria (depositata in data 11.2.2025), ha contestato l'inammissibilità e infondatezza del ricorso.

9. Ha resistito in giudizio anche il raggruppamento controinteressato che ha eccepito, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello ordinario - attesa la natura paritetica degli atti impugnati - nonché, in ogni caso, il difetto d'interesse della società ricorrente. Segnatamente, muovendo dal rilievo che (...) miri a sostituire il proprio giudizio soggettivo alle valutazioni dell'Amministrazione sul fabbisogno attraverso la comparazione - prospetticamente errata - tra il contratto in essere e quello oggetto di nuovo affidamento, rileva la controinteressata che la ricorrente non potrebbe in ogni caso ambire a un nuovo affidamento omologo - quando non identico - a quello attualmente prestato in regime di proroga. Nel merito ha controdedotto alle tesi ricorsuali, osservando, con specifico riferimento alla seconda ragione di doglianza, che l'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Aziendali integrerebbe un requisito

di esecuzione e non di partecipazione; con conseguente inammissibilità della relativa doglianza (cfr. memoria del 11.2.2025).

10. In vista dell'udienza camerale le parti hanno depositato la nota prot. n. 3449 del 10.2.2025 con cui (...) ha disposto *“la sospensione dell'avvio dei servizi di Facility Management”*, di cui all'Accordo Quadro CONSIP, *“nelle more della definizione dell'istanza cautelare e del relativo giudizio dinanzi al TAR di Catania e, nel contempo, la prosecuzione da parte della (...) Srl del servizio di pulizia attualmente svolto fino alla scadenza naturale della proroga concessa ovvero fino al 31/08/2025”* (doc. 4 (...); doc. 1 (...)).

11. Alla camera di consiglio del 13 febbraio 2025 parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

12. Con ricorso in aggiunta ex art. 43 cod. proc. amm., notificato il 20.2.2025 e depositato il giorno successivo, (...) ha censurato la *“Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 59 del nuovo Codice degli appalti (ovvero ratione temporis dell'art. 54 del D Lvo 50/16) -Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 3 e 5 dello schema di accordo quadro -Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 25 del Capitolato d'oneri -Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 5.7.1 e 5.7.2 del Capitolato tecnico -Violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97 della Costituzione -Violazione e/o falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede dell'azione amministrativa -Violazione dei principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa -Eccesso di potere per violazione dei principi di concorrenza, par condicio, erronea presupposizione e vizio di motivazione, arbitrarietà e ingiustizia grave e manifesta”*. Segnatamente, precisato che la convenzione Consip è un accordo multifornitore (in quanto aggiudicato a due operatori economici), la ricorrente ha dedotto che l'importo della commessa affidata a (...) (pari ad euro 7.287.155,64) supererebbe il valore massimo consentito dal Capitolato d'Oneri per gli affidamenti al primo aggiudicatario (corrispondente al 70% del valore complessivo dell'accordo, pari ad euro 6.440.000,00), con conseguente illegittimità dell'affidamento alla controinteressata e dell'adesione di (...) all'Accordo Quadro a monte.

13. Nella stessa sede (...), dato atto di avere presentato due istanze di accesso agli atti - rispettivamente a (...) e Consip - ha domandato l'acquisizione al compendio istruttorio dei documenti dedotti ad oggetto delle predette istanze.

14. La richiesta è stata ribadita con istanza *inaudita altera parte* depositata il 21.2.2025, respinta con decreto presidenziale n. 82 del 3.3.2025.

15. Quindi, con ulteriore ricorso per motivi aggiunti notificato il 6.3.2025 e depositato in data 11.3.2025, parte ricorrente, dopo aver illustrato la risposta nelle more resa da Consip alla richiesta ostensiva, ha domandato, ai sensi dell'art. 116 comma 2 cod. proc. amm., l'accertamento in via incidentale del diritto di accesso alla documentazione di cui alla predetta istanza notificata a (...) e cioè:

“Documentazione, propedeutica alla stipula dell'Accordo Quadro, come indicato al punto 5.7 e al punto 5.7.1 del Capitolato Tecnico: Punto 5.7 allegato 1 Capitolato Tecnico;

- Richiesta Principale di Fornitura (RPF) emessa dall'amministrazione;
- Comunicazione del Fornitore della correttezza della stessa ed il rispetto dei requisiti e di tutte le condizioni per l'adesione;
- Progetto di assorbimento elaborato dal Fornitore e trasmesso all'Amministrazione;
- Ordine Principale di Fornitura (OPF) emesso dall'Amministrazione;
- Piano Dettagliato delle Attività (PDA) elaborato dal Fornitore e trasmesso all'Amministrazione;
- Valutazione effettuata del PDA da parte dall'Amministrazione; Punto 5.7.1 allegato 1 Capitolato Tecnico;
- Documentazione integrativa che l'Amministrazione deve allegare alla RPF: il “Configuratore” (cfr. paragrafo 5), nel quale sono indicati tutti i parametri utilizzati per la definizione del Canone, nonché l'eventuale “Importo a Consumo” (cfr. paragrafo 5.7.4); ove ricorrano i presupposti per l'applicazione della clausola sociale di cui al punto 3.2 delle LLGG ANAC n.13 del 13.2.2019, un documento

firmato digitalmente con i dati relativi al personale impiegato eventualmente da assorbire, ai sensi dell'articolo 50 del D.lgs. 50/16 e s.m.i., secondo le indicazioni previste nel CCNL di riferimento;

- Documento di valutazione dei rischi standard da interferenze (DVRI standard -Allegato 3) [...]"

16. Nel corso del giudizio le parti hanno ulteriormente svolto e documentato le rispettive difese. In particolare, il raggruppamento controinteressato (con memoria del 31.3.2025) ha eccepito l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti alla luce della menzionata nota prot. n. 3449 del 10.2.2025 la quale, per un verso, avrebbe tacitato la pretesa di (...) alla piena proroga del contratto in essere e, per altro verso, avrebbe natura di atto di conferma in senso proprio della volontà della stazione appaltante di aderire all'Accordo Quadro Consip; talché la sua mancata impugnazione in termini avrebbe comunque determinato la sopravvenuta cessazione dell'interesse a ricorrere. (...) ha inoltre contestato le allegazioni ricorsuali circa la dedotta eterogeneità di contenuto tra l'Accordo Quadro e l'affidamento a valle (pagg. 12-14) e il superamento del massimale spendibile, ribadendo, peraltro, le eccezioni di rito e di merito spiegate nella memoria del 11.2.2025. Nella medesima direttrice anche (...), con memoria del 1.4.2025, ha allegato che il *favor* ordinamentale ai sistemi centralizzati di approvvigionamento esenterebbe l'Amministrazione dal corredare la scelta adesiva all'Accordo Quadro di speciale motivazione; ha eccepito il vizio di prospettiva in cui sarebbe incorsa parte ricorrente nel valutare la congruenza dell'operazione all'esito del raffronto con il contratto in corso di svolgimento; e ha dedotto la conformità dell'affidamento ai limiti di valore stabiliti dal capitolato. Con memoria di pari data (...) ha controdedotto alle eccezioni pregiudiziali e di merito delle parti resistenti, dettagliando ulteriormente le ragioni sottese al ricorso e ai motivi aggiunti.

17. All'udienza pubblica del 17 aprile 2025 la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

DIRITTO

A.1) Il collegio deve farsi carico anzitutto di esaminare le eccezioni pregiudiziali delle parti resistenti e, tra queste, *in primis* quella di difetto di giurisdizione, siccome relativa a un presupposto processuale e, perciò, avente carattere prioritario sulle altre (cfr. Cons. Stato Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9; cfr. anche Id. 27 aprile 2015 n. 5). L'eccezione è meritevole di accoglimento solo laddove riferita all'impugnativa della nota del 22.1.2025 con cui il (...) ha comunicato la cessazione della proroga contrattuale, prima della scadenza annuale concordata con (...), e l'avvio del servizio con il nuovo aggiudicatario a far data dal 15.2.2025 (doc. 2 (...)).

In tema di affidamento di un pubblico servizio, la giurisdizione amministrativa esclusiva indicata dall'art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, c.p.a., concerne solo le controversie relative al procedimento di scelta del contraente fino al momento in cui acquista efficacia l'aggiudicazione definitiva, mentre quelle vertenti sull'attività successiva, anche se precedente alla stipula del contratto, seguono l'ordinario criterio di riparto, imperniato sulla distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo.

Facendo applicazione della clausola inserita nell'atto aggiuntivo del 6.9.2024, in base alla quale *“la durata dell'affidamento annuale è comunque correlata ai tempi di espletamento di una nuova procedura di gara e pertanto il servizio cesserà, fermo restando il pagamento delle prestazioni effettuate, alla individuazione di un nuovo soggetto affidatario”* (doc. 3 (...), pag. 7), la nota *de qua* costituisce espressione di un potere di scioglimento del vincolo contrattuale di schietta matrice privatistica e si colloca in piena fase esecutiva del negozio giuridico. La cognizione della sua validità ed efficacia compete quindi al Giudice Ordinario - innanzi al quale l'azione dovrà essere riassunta ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 cod. proc. amm. - cui spetterà valutare anche l'eventuale persistenza di un residuo interesse all'azione pure dopo la nota prot. prot. n. 3449 del 10.2.2025 (doc. 4 Ciclat; doc. 1 (...)), che ha

prorogato l'efficacia del contratto in corso di svolgimento fino alla naturale scadenza del 31.8.2025.

A.2) Ricorre, per converso, la giurisdizione del Giudice Amministrativo in relazione alle doglianze che si appuntano sull'adesione di (...) all'Accordo Quadro Consip, per il lotto n. 21, e sull'affidamento del contratto attuativo al controinteressato (...).

Sotto il primo profilo, la determina adesiva a una convenzione Consip è il precipitato di una ponderazione d'interessi con cui l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, individua la soluzione maggiormente vantaggiosa per il soddisfacimento del suo bisogno. Al cospetto di una manifestazione di potere autoritativo, la giurisdizione spetta, di conseguenza, al Giudice Amministrativo (cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, 31.5.2024, n. 1254 nonché Cons. Stato, sez. VI, 12.12.2011 n. 6492 secondo cui nelle controversie riguardanti l'uso dell'accordo quadro fuori dei casi consentiti sussiste la giurisdizione del Giudice Amministrativo, *“essendo evidente l'interesse strumentale ad impedire che il servizio, cui aspira il ricorrente, sia affidato in via diretta, senza gara, ad un altro soggetto”*).

Quanto al secondo profilo, con indirizzo che il collegio fa proprio, la Corte regolatrice della giurisdizione ha chiarito che *“la controversia relativa all'aggiudicazione di un appalto di pubblico servizio rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, anche qualora l'affidamento del servizio non consegua ad una procedura di evidenza pubblica, ma sia atto esecutivo di un accordo quadro, poiché l'aggiudicatario -scelto con la procedura di evidenza pubblica che ha portato alla stipulazione del suddetto accordo -ottiene gli appalti in virtù di affidamenti diretti la cui illegittimità, per contrarietà alle norme dell'accordo quadro su cui sono basati, può essere fatta valere, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a. (che ha replicato l'art. 244 del d.lgs. n. 163 del 2006), esclusivamente dinanzi al giudice amministrativo”* (Cass. civ., sez. un., 30.11.2022, n. 35335).

B) Così delimitato il perimetro della giurisdizione esclusiva riservata a questo Tribunale, deve riconoscersi sia la legittimazione attiva sia l'interesse al ricorso di

(...) conformemente all'insegnamento per cui l'impresa del settore, che intende contestare un affidamento diretto o senza gara, è dotata di legittimazione e interesse ad agire, perché è portatrice di una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela, né deve dimostrare l'esistenza di una posizione differenziata rispetto all'oggetto dell'invocata gara pubblica, essendo sufficiente che comprovi la propria condizione di "operatore economico dello specifico settore", la quale fonda il suo interesse a contestare in sede giurisdizionale detto affidamento diretto (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. n. 11/2011 e, più di recente, in termini C.G.A.R.S., sez. giurisd., 15.1.2025. n. 25).

È quanto accade anche nel caso di specie giacché (...), quale società operante nel settore dei servizi di igiene ambientale, contesta al (...) di aver posto in essere, attraverso un appalto non conforme all'oggetto dell'Accordo Quadro né rispondente al suo effettivo fabbisogno, un affidamento diretto fuori dai limiti consentiti dall'ordinamento e, perciò, lesivo del principio di concorrenza.

Né al riguardo può essere condivisa la tesi di (...) che, allegando la natura di conferma in senso proprio della nota prot. n. 3449 del 10.2.2025, eccepisce l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse in conseguenza dell'omessa impugnazione del predetto atto.

Invero, con la nota *de qua* (...) si è limitato a statuire “*la sospensione dell'avvio dei servizi di Facility Management di cui all'Accordo Quadro Consip*” e al contempo la prosecuzione del rapporto contrattuale in essere con (...) fino alla scadenza pattuita del 31.8.2025 (cfr. doc. 1 C.A.S.). L'incidenza dell'atto è dunque circoscritta al regime temporale di efficacia dei **contratti** di fornitura rispettivamente con il gestore uscente e il controinteressato; senza che in esso si sostanzi una rinnovata attività valutativa degli interessi sottesi all'adesione all'Accordo Quadro. L'atto si palesa, perciò, carente di una rivalutazione degli interessi in gioco e di un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto, che, come noto, costituiscono il discrimine tra la conferma in senso proprio e l'atto meramente confermativo (cfr. ex multis Cons.

Stato, sez. V, 11.3.2025, n. 1985).

C.1) Tanto premesso, nel merito il ricorso introduttivo è suscettibile di parziale accoglimento nei termini appresso specificati.

Giova ricordare che, per ferma ricostruzione della giurisprudenza, l'accordo quadro integra un contratto normativo in base al quale sono posti in essere **contratti** attuativi non autonomi, il cui oggetto è solamente determinabile, in applicazione del contenuto prefissato nell'accordo medesimo dal quale discendono non già obblighi esecutivi e neppure un obbligo a contrarre (*pactum de contrahendo*) bensì l'unico obbligo, nel caso in cui l'Amministrazione si determini a contrarre, di applicare al futuro contratto le condizioni contrattuali predefinite nell'accordo stesso (*pactum de modo contrahendi*).

La disciplina dell'istituto, già dettata dall'art. 54 D.lgs. 50/2016 (e, prima ancora, dall'art. 59 D.lgs. 163/2006), trova oggi la sua sede nell'art. 59 D.lgs. 36/2023 il cui primo comma dispone, per quanto d'interesse, che: "In ogni caso la stazione appaltante non può ricorrere agli accordi quadro in modo da eludere l'applicazione del codice o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza. In particolare, e salvo quanto previsto dai commi 4, lettera b), e 5 ai fini dell'ottenimento di offerte migliorative, il ricorso all'accordo quadro non è ammissibile ove l'appalto consequenziale comporti modifiche sostanziali alla tipologia delle prestazioni previste nell'accordo". Il secondo comma, nel rinviare ai commi successivi circa le procedure di aggiudicazione degli appalti consequenziali, stabilisce che: "Non possono in sede di appalto apportarsi modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'accordo quadro".

L'affidamento dei **contratti** attuativi è regolato dai commi terzo e quarto della stessa norma che, a tal fine, distinguono tra accordi quadro conclusi con un solo operatore economico e accordi conclusi con una pluralità di operatori.

Nel primo caso l'aggiudicazione è rigidamente ingessata dai termini dell'accordo a monte; talché "gli appalti sono aggiudicati entro i limiti delle condizioni fissate

nell'accordo quadro stesso" (art. 59 D.lgs. 36/2023).

Nel secondo caso il Legislatore individua tre diverse modalità:

a) senza la riapertura del confronto competitivo qualora l'accordo contenga tutti i termini relativi alla prestazione dei lavori, servizi e forniture e siano state fissate le condizioni oggettive per individuare quale degli operatori parte dell'accordo effettuerà la prestazione; l'individuazione dell'operatore economico che effettuerà la prestazione avviene con decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione;

b) riaprendo il confronto competitivo tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro, se l'accordo quadro non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture;

c) sussistendo le condizioni di cui alla lettera a), in parte senza la riapertura del confronto competitivo conformemente a quanto ivi previsto e, in parte, con la riapertura del confronto competitivo conformemente a quanto previsto dalla lettera b), se questa possibilità è stata stabilita dalla stazione appaltante nei documenti di gara per l'accordo quadro. La scelta tra le due procedure avviene in base a criteri oggettivi che sono indicati nei documenti di gara per l'accordo quadro e che stabiliscono anche quali condizioni possono essere soggette alla riapertura del confronto competitivo. Le possibilità previste alla presente lettera si applicano anche a ogni lotto di un accordo quadro per il quale tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione sono definiti nell'accordo quadro, indipendentemente dal fatto che siano stati stabiliti tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture in questione per altri lotti.

C.2) Tanto osservato in termini generali, le critiche compendiate nel primo mezzo del ricorso introduttivo si muovono lungo un doppio versante. Da un lato (...), mediante comparazione tra i contenuti e i costi del servizio dalla stessa attualmente erogato e i termini dell'Accordo Quadro Consip, deduce che quest'ultimo sarebbe

inidoneo a soddisfare il fabbisogno effettivo della stazione appaltante, tradendo la funzione di addivenire all'acquisizione dei servizi occorrenti con la minore spesa possibile. Dall'altro lato, richiamando gli elementi costitutivi del patrimonio immobiliare in uso al (...) censura la non conformità dell'ordinativo commesso alla parte controinteressata alle condizioni poste dal capitolato tecnico dell'Accordo Quadro.

Il primo gruppo di argomentazioni non è condivisibile.

L'ordinamento (cfr. in particolare, art. 26 Legge 488/1999 e art. 9 D.L. 66/2014) esprime per le convenzioni Consip - anche quando la relativa adesione non sia obbligatoria - un sicuro *favor*, comprovato dalla funzione delle stesse come parametri di prezzo-qualità anche per la stipulazione degli altri **contratti**. Tale adesione, privilegiata dal legislatore, è sorretta da presunzione di convenienza, così da corrispondere, per le Amministrazioni, ad una regola di azione. A monte dell'affidamento è, infatti, espletata una procedura di evidenza pubblica centralizzata, diretta a conseguire le migliori condizioni tecniche ed economiche rinvenibili nel mercato (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 9.2.2022, n. 884).

Sul piano applicativo ciò comporta che 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 determinazione 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 stante il principio inderogabile in forza del quale, salva previsione espressa, 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.: Cons. Stato, Sez. III, n. 1521/2017; Cons. Stato, sez. V, 1.10.2010, n. 7261: giurisprudenza parimenti richiamata dalla citata

sentenza del T.A.R. Campania, Napoli, n. 884/2022).

A diversa conclusione non orientano le allegazioni di (...).

Anzitutto, come osservato dalle parti resistenti, l'impianto ricorsuale sconta un errore di fondo: ovvero quello di ritenere che il fabbisogno dell'Amministrazione debba essere ricavato dai contenuti dell'appalto attualmente in vigore. Coglie, perciò, nel segno il rilievo della controinteressata (a pag. 7 della memoria del 11.2.2025) in base al quale le esigenze della stazione appaltante non possono ritenersi immutabilmente cristallizzate nell'assetto di interessi delineato dal rapporto negoziale in corso di esecuzione, a ciò ostando i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Inoltre, dalle difese di (...) (cfr. pagg. 6 e 7 della memoria del 11.2.2025) e dalla documentazione versata in atti dalla stessa parte ricorrente (cfr. docc. 5 e 17) emerge che il nuovo appalto, avendo ad oggetto un sistema "integrato" di servizi, comporta l'affidamento ad un unico operatore economico, e nel quadro di un unico rapporto contrattuale, non soltanto dell'attività di pulizia, disinfezione e sanificazione - allo stato prestata da (...) -, ma anche di ulteriori servizi (manutentivi, di reception e servizi extracanonici), altrimenti parcellizzati tra più operatori economici.

Dalla stessa documentazione si ricava, inoltre, che l'Accordo Quadro include anche l'attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti (cfr. ancora doc. 5 di parte ricorrente, parr. 7.2 e ss., pagg. 78 e ss.), declinata secondo i C.A.M. richiamati nel capitolato.

In definitiva, l'adesione di (...) alla convenzione per cui è controversia è scevra da profili di illogicità, irrazionalità o irragionevolezza.

C.3) Le censure di parte ricorrente risultano, invece, fondate, benché nei sensi e nei limiti che seguono, allorché essa lamenta la difformità sostanziale tra l'oggetto dell'appalto specifico affidato da (...) a (...) e quello dell'Accordo Quadro Consip. Dai documenti di causa si evince che l'accordo quadro per cui è controversia è

stato aggiudicato a due operatori economici, uno dei quali è il raggruppamento controinteressato, destinatario della quota maggioritaria del lotto (cfr. doc. 1 C.A.S. depositato il 25.3.2025). Gli stessi documenti comprovano, inoltre, la rigorosa perimetrazione dell'oggetto della convenzione Consip.

Posto, anzitutto, che l'ambito di efficacia del lotto è circoscritto ai territori comunali dei Liberi Consorzi di (...), (...) e (...) nonché a quelli delle Città Metropolitane di (...) e (...), i par. 5 e ss. del Capitolato Tecnico fissano le condizioni di utilizzo dell'Accordo, con espresso divieto di emissione di ordini di fornitura in caso di loro inosservanza (doc. 5 di parte ricorrente, pag. 8 ultimo capoverso).

In particolare, ai sensi del par. 5.2 ("Presenza del Grande Immobile"), "L'Accordo Quadro è rivolto ai Patrimoni immobiliari siti nel medesimo territorio comunale contenenti almeno un Grande Immobile", specificandosi che esso ha per destinatarie le "Amministrazioni aventi in uso:

- Grandi Immobili;
- Patrimoni immobiliari composti da almeno un Grande Immobile per ciascun territorio comunale in cui il Patrimonio stesso è situato [...].

Un Piccolo Immobile (secondo glossario) potrà essere inserito nell'Ordine Principale di Fornitura solo nel caso in cui appartenga a un Patrimonio immobiliare (in uso ad un'unica Amministrazione) del quale faccia parte almeno un Grande Immobile situato nel medesimo territorio comunale in cui è situato il Piccolo Immobile" (doc. 5 cit. pag. 9).

Il glossario precisa al riguardo che deve intendersi per "Grande Immobile" quello con una superficie lorda superiore a 5.000 mq.

Stabilisce, quindi il par. 5.3 ("Prevalenza della destinazione d'uso dell'immobile") che: "Il requisito di "prevalenza ad uso ufficio" deve verificarsi per ogni singolo immobile oggetto dell'Ordine Principale di Fornitura. Il requisito sussiste qualora la superficie lorda delle aree destinate ad uso ufficio, a cui, eventualmente,

accedono immobili o porzioni di immobili o parti pertinenti e/o accessorie ed aventi una destinazione differente dall'uso sopra descritto, ma comunque legate da un rapporto di pertinenza/accessorietà alle stesse, sia maggiore del 75% rispetto alla superficie lorda complessiva. Relativamente alle Istituzioni Universitarie ed agli Enti ed Istituti di Ricerca non vige alcun requisito di prevalenza d'uso degli immobili, ma vige il requisito di presenza del Grande Immobile (cfr. paragrafo 5.2). Le Amministrazioni dichiarano la prevalenza della destinazione d'uso degli immobili (nel caso di uffici) e/o l'utilizzo degli immobili da parte di Istituzioni Universitarie Pubbliche e Enti-Istituti di Ricerca nel "Configuratore" di cui al paragrafo 5" (doc. 5, pag. 10).

Orbene, parte ricorrente, in base al computo metrico del contratto in essere (doc. 7 di parte ricorrente) deduce che, mercé l'appalto specifico affidato a (...), il (...) avrebbe operato plurime interpolazioni sostanziali all'oggetto dell'Accordo Quadro Consip. Si contesta in particolare:

- a) la violazione dei limiti di efficacia spaziale dell'accordo, giacché i servizi commessi interesserebbero anche il territorio della Città Metropolitana di (...);
- b) l'inosservanza del vincolo di prevalente destinazione degli immobili ad uso ufficio, attesa la non riconducibilità a tale nozione delle cabine di esazione, dei cunicoli, dei piazzali di stazione, dei parcheggi e delle aree di sosta, integranti, in tesi, la parte preponderante del patrimonio immobiliare in uso a (...);
- c) la mancanza di un "Grande Immobile" in ciascuno dei territori comunali interessati dai servizi richiesti a (...), stante la presenza nel compendio del (...) di un unico edificio di superficie lorda superiore a 5.000 mq - e cioè la sede del Consorzio sita a (...) -, privo, peraltro, di destinazione a uso ufficio nella misura del 75% (cfr. pag. 6 e ss. del ricorso e, in particolare, pagg. 10 e 11).

Invero, la prima allegazione non è corroborata da alcun principio di prova, risultando, perciò, sguarnita del necessario rigore dimostrativo.

Quanto alla seconda, risulta persuasiva l'eccezione della parte controinteressata

secondo cui l'assunto attoreo si fonda su una lettura irragionevolmente restrittiva della nozione di "ufficio". Stante la necessità d'interpretare il contratto secondo il criterio letterale (art. 1362 cod. civ.) e conformemente al canone di buona fede (art. 1366 cod. civ.), la nozione di "destinazione ad uso ufficio" evocata dal capitolato tecnico della convenzione Consip deve ritenersi connotata di una latitudine di significato tale da comprendere qualunque fabbricato dotato di autonomia strutturale e funzionale, adibito ad attività di amministrazione. In tale accezione, sono qualificabili come uffici anche le cabine di esazione e i fabbricati di stazione, che, infatti, sono ricondotti a tale categoria anche nel contratto attualmente in corso di svolgimento con la parte ricorrente (cfr. doc. 7). Di conseguenza, pure la censura in esame non è assistita dal necessario corredo probatorio.

Va, per converso, parzialmente condivisa la terza allegazione. Il medesimo computo metrico, in quanto elaborato dal (...), fornisce un principio di prova all'affermazione di parte secondo cui, dei corpi di fabbrica che compongono il patrimonio immobiliare nella disponibilità della stazione appaltante, solo uno ha una superficie lorda eccedente i 5.000 mq e cioè l'indicata sede di gestione sita a (...) (doc. 7 cit., pagg. 1 e 4).

In assenza di specifica contestazione sul punto dalle parti controinteressate, il dato deve ritenersi provato ai sensi dell'art. 64 comma 2 cod. proc. amm. Al riguardo la giurisprudenza, anche di questo Tribunale, ha affermato che: *"i fatti dedotti nel ricorso e non contestati debbono considerarsi provati: ed invero, la collocazione topografica del disposto dell'art. 64, comma 2, c.p.a. deve portare a ritenere che, nell'ambito del processo amministrativo, i fatti non contestati confluiscono nel concetto di prova, menzionato nel comma 1 del medesimo art. 64 c.p.a., con la conseguenza che una volta che la parte abbia adempiuto al suo onere di allegazione, la non contestazione fa assurgere a prova piena quanto dedotto dal ricorrente, senza che al riguardo al giudice sia consentito di fare ricorso ai suoi poteri acquisitivi per accertare quanto non oggetto di contestazione. La mancata contestazione, in particolare, esenta l'altra parte dal provare i fatti per i quali sarebbe gravata dall'onere della prova, dovendosi pertanto attribuire*

al comportamento non contestativo il valore di relevatio ab onere probandi” (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 07/07/2020, n. 1651 e giurisprudenza ivi richiamata).

Pertanto, poiché è parimenti incontestato che l’ambito spaziale delle prestazioni affidate da (...) a (...) comprende i territori di più Comuni, il relativo appalto contravviene all’espressa prescrizione del par. 5.2 del Capitolato Tecnico che impone la dislocazione di almeno un “Grande Immobile” in ciascun territorio comunale nel quale la fornitura del servizio dev’essere eseguita; e la cui inosservanza preclude la formulazione dell’ordine specifico.

Non appare, invece, condivisibile l’ulteriore postulato attoreo in base al quale neppure l’edificio di (...) rispetterebbe il vincolo di destinazione ad uso ufficio nella misura del 75%. Il dato è desunto, ancora una volta, dal computo metrico del contratto in essere con il gestore uscente (ancora doc. 7, pagg. 1 e 4) dal quale (...) deduce che, a fronte di una superficie complessiva di 6.514 mq, la porzione adibita a uffici sarebbe pari a 4.625 mq: perciò inferiore ai tre quarti. Sennonché la differenziazione stabilita in quel documento tra porzioni dell’immobile destinate a uffici e porzioni adibite ad altri usi non ha funzione definitoria o di determinazione dell’oggetto, ma è funzionale alla stima del costo; onde la stessa non appare replicabile anche nel vigore del nuovo contratto, tanto più perché avente ad oggetto servizi ulteriori rispetto a quelli attualmente prestati da (...) e quindi passibili di diversa rendicontazione in relazione alle aree interessate.

C.4) Ciò posto, reputa il collegio che l’incongruenza acclarata tra oggetto dell’appalto specifico e oggetto della convenzione Consip non attenga alla “*tipologia*” delle prestazioni, la cui natura rimane, invero, immutata anche nel contratto attuativo. Non si ravvisano, pertanto, nel caso concreto i presupposti costitutivi della fattispecie di cui al comma 1 dell’art. 59 D.lgs. 36/2023. Per l’effetto la portata invalidante della difformità non può risalire fino al piano superiore dell’adesione di C.A.S. all’Accordo Quadro Consip: suscettibile, peraltro, di trovare un’eventuale residua applicazione, alla luce di quanto osservato, quanto

all'affidamento dei servizi da prestarsi nel (singolo) territorio comunale di (...), sempre che risulti effettivamente rispettato il requisito della destinazione prevalente ad uso ufficio.

Nondimeno la stessa difformità -integrata dalla richiesta di erogazione dei servizi anche in territori comunali privi di "grandi immobili"-realizza senz'altro a una modifica sostanziale delle "condizioni" fissate nello stesso Accordo per l'affidamento dei **contratti** attuativi, secondo quanto previsto dal citato comma 2 del medesimo art. 59; così da invalidare l'appalto affidato da (...) a (...) giacché estraneo ai casi consentiti dalla Convenzione Consip e, anzi, aggiudicato in violazione dell'espreso divieto posto dal par. 5 del Capitolato Tecnico.

D) In definitiva, dall'accoglimento del motivo in esame deriva la caducazione della procedura di acquisto n. 965905 limitatamente all'appalto consequenziale di cui all'ordine n. 8326237 -integrante un illegittimo affidamento diretto per contrarietà alle norme dell'accordo quadro-, con salvezza, invece, dell'anteposta adesione della stazione appaltante alla Convenzione Consip.

Il parziale accoglimento del primo motivo del ricorso introduttivo, nei termini indicati, comporta l'assorbimento del secondo mezzo, ad esso logicamente subordinato poiché relativo ai requisiti soggettivi del controinteressato. Ne consegue, inoltre, l'improcedibilità dei primi motivi aggiunti -in quanto del pari attinenti all'appalto specifico a (...)- e dell'istanza incidentale di accesso di cui ai secondi motivi aggiunti -non essendo configurabile un interesse ostensivo di parte ricorrente agli atti di un appalto già caducato-.

La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

-quanto al ricorso introduttivo del giudizio: in parte lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo in favore del Giudice Ordinario, innanzi al quale il giudizio andrà in *parte qua* riassunto nei termini e per gli effetti di cui all'art. 11 cod. proc. amm.; in parte lo accoglie, e per l'effetto annulla l'affidamento diretto dal (...) a (...) dell'appalto per cui è controversia nell'ambito della procedura di acquisto n. 965905 -ordine n. 8326237; per il resto lo respinge;

-dichiara improcedibili i primi motivi aggiunti e l'istanza incidentale d'accesso ex art. 116 comma 2 cod. proc. amm. di cui ai secondi motivi aggiunti.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppa Leggio, Presidente

Diego Spampinato, Consigliere

Andrea Maisano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Andrea Maisano

IL PRESIDENTE

Giuseppa Leggio

IL SEGRETARIO