

**Cons. Stato, Sez. VI, Sent., (data ud. 24/11/2022) 23/03/2023, n. 2936**

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA › Contratti

COMUNE E PROVINCIA › Deliberazioni

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3370 del 2022, proposto da A.I. S.p.A. (Già A.H. S.p.A.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini e Francesco Vagnucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Acp - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Laura Fadanelli, Alexandra Roilo, Patrizia Pignatta, Lukas Plancker e Luca Graziani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA DELLA PROVINCIA DI BOLZANO n. 00017/2022, resa tra le parti, concernente l'annullamento, previa adozione delle opportune misure cautelari

- di tutti gli atti e provvedimenti relativi alla gara indetta dall' Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, su incarico della Provincia di Bolzano, per l'affidamento del "Servizio di manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche di proprietà e/o in disponibilità della Provincia autonoma di Bolzano", ivi inclusi il bando di gara e il disciplinare di gara;

- della deliberazione n. 392 del 9.6.2020 con cui la Giunta della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige ha approvato le caratteristiche del Programma planivolumetrico del "Servizio di manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche di proprietà e/o in disponibilità della Provincia Autonoma di Bolzano";

- di tutti gli atti presupposti, antecedenti, conseguenti e/o comunque connessi a quelli sopra indicati, ancorché non conosciuti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Acp - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture e della Provincia Autonoma di Bolzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2022 il Cons. Ulrike Lobis e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

## Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con l'appello in esame, parte ricorrente ha impugnato la sentenza del TRGA di Bolzano n. 17/2022, concernente il rigetto del gravame proposto dalla stessa parte per ottenere l'annullamento di tutti gli atti e provvedimenti relativi alla gara indetta dall'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di lavori, servizi e forniture, su incarico della Provincia di Bolzano, per l'affidamento del "Servizio di manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche di proprietà e/o in disponibilità della Provincia autonoma di Bolzano", ivi inclusi il bando di gara e il disciplinare di gara, la deliberazione n. 392 del 9.6.2020 con cui la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano ha approvato le caratteristiche del Programma planivolumetrico del "Servizio di manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche di proprietà e/o in disponibilità della Provincia Autonoma di Bolzano"

1.1. In particolare, su incarico della Provincia autonoma di Bolzano, l'Agenzia per i Procedimenti e la Vigilanza in materia di Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ha indetto, con bando del 16.7.2021, una gara per l'affidamento del servizio di "manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche di proprietà e/o in disponibilità della Provincia autonoma di Bolzano", in cui erano previste, secondo il paragrafo 1.2.1 del disciplinare, attività di conduzione, manutenzione preventiva e programmata, interventi di ripristino e/o manutenzione a guasto riguardo a: a) elementi e componenti edili b) impianti, attrezzature e componenti antincendio c) impianti meccanici d) impianti elettrici ed affini, relativamente agli edifici e le relative componenti tecnologiche di proprietà e/ in disponibilità della Provincia, da affidarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con un importo stimato massimo pari a € 33.841.090,05 per tre anni.

1.2. Con ricorso notificato il 15.09.2021 l'odierna parte appellante ha proposto gravame contro gli atti sopra indicati, basato su un unico articolato motivo d'impugnazione, censurando la pretesa illegittimità dell'operato dell'Amministrazione per avere indetto la controversa procedura di gara in violazione dell'art. 26, comma 1, della L. n. 488 del 1999, dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006, dell'art. 58 della L. n. 388 del 2000, dell'art. 1 del D.L. n. 95 del 2012 e dell'art. 9 del D.L. n. 66 del 2014, sostenendo che la Provincia nel bandire l'affidamento, avrebbe ignorato l'esistente convenzione C. "F." applicabile anche al territorio del Trentino - Alto Adige, stipulata tra la centrale di committenza e il RTI A. in data 4.12.2020 per la prestazione di "servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni" e avrebbe omesso ogni giustificazione in ordine alla convenienza della gara indetta e riguardo al rispetto dei parametri di prezzo e qualità da essa contemplati, oltre a includere nell'affidamento edifici provinciali per i quali, addirittura, aveva già aderito alla convenzione medesima per 30 edifici a causa della opportunità di aderire alla convenzione per la fornitura di servizi di F.M. ai sopra citati palazzi, sia per motivi tecnico- organizzativi che per motivi economici.

1.3. All'esito del giudizio di prime cure il TRGA di Bolzano ha respinto la censura, rilevando che

- la procedura messa a bando riguarda servizi di manutenzione edile e di impianti tecnologici riferiti a 294 edifici, nella disponibilità della Provincia, di cui una parte trascurabile adibiti a "prevalente uso ufficio", laddove la convenzione "F." ha ad oggetto servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi, invece, proprio in immobili "adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni". Sulla questione, puntualmente sollevata dalle Amministrazioni resistenti, A. non ha fornito più precisi ragguagli da cui poter dedurre la riconducibilità dell'oggetto della contestata gara alla convenzione "F."

- Sulla base della normativa applicabile (art. 26 della L. n. 448 del 1999, commi 3, 3 bis e 4; art. 58, L. n. 338 del 2000; art. 1 del D.L. n. 95 del 2012; art. 1, comma 449, L. n. 296 del 2006; art. 21-ter della L.P. n. 1/2002) non sussiste l'obbligo di corredare il controverso affidamento di una congrua motivazione con riguardo alla sua convenienza rispetto all'esistente convenzione C. "F." e all'osservanza dei limiti di

prezzo e qualità da essa estraibili, in quanto, mentre per le amministrazioni statali, centrali e periferiche, vige l'obbligo di approvvigionarsi attraverso i mezzi d'acquisto messi a disposizione da C., gli Enti territoriali, in assenza dei necessari mezzi d'acquisto messi a disposizione della centrale di committenza regionale (provinciale nel caso della Regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol), godono dell'alternativa fra l'acquisto tramite la convenzione C. oppure l'affidamento autonomo; nel caso dell'affidamento autonomo, tuttavia s'impongono il rispetto dei limiti segnati dai parametri di prezzo-qualità dettati dalla convenzione e i conseguenti controlli di cui all'art. 26, comma 3-bis, della L. n. 448 del 1999. Il delineato sistema normativo si premura, in definitiva, di salvaguardare l'autonomia dell'ente territoriale, garantendo al contempo la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, attraverso l'imposizione del rispetto dei limiti massimi fissati dai parametri di prezzo e qualità stabiliti dalla convenzione C. e l'individuazione di un procedimento aggravato che contempla un rigoroso regime di controlli, di pubblicità e di responsabilità.

- Nel caso degli enti territoriali, il sistema normativo ammette l'alternativa dell'approvvigionamento autonomo, seppure nel rispetto di taluni vincoli ex ante (insuperabilità delle condizioni di prezzo e qualità trasfuse nelle convenzioni quadro) e con talune conseguenze ex post (nullità dei contratti stipulati in violazione di detti limiti qualitativi e di prezzo e responsabilità dei funzionari che hanno agito in violazione di legge con ingiustificato dispendio di risorse pubbliche).

- Non sussiste l'obbligo, a carico dell'ente territoriale, di fornire, nel bandire la gara autonomamente disposta, le ragioni di convenienza dell'affidamento in alternativa all'approvvigionamento tramite la convenzione quadro, fermi, in ogni caso, il vincolo dettato dai limiti di prezzo e qualità desumibili dalla convenzione medesima e i rigidi sistemi di controllo e sanzione, volti a garantire la loro osservanza.

-Va disattesa, perché infondata, la censura sul disatteso obbligo di motivazione in ordine alla convenienza dell'acquisto disposto in via autonoma rispetto al ricorso alla convenzione C. "F." e comunque sul mancato rispetto delle condizioni di prezzo e qualità proprie di quest'ultima; mentre va sottolineata l'assoluta carenza, nel gravame, di precise allegazioni in merito all'asserita esuberanza del contratto messo a gara rispetto ai cennati limiti di prezzo e qualità e riguardo a obblighi inerenti le procedure di controllo eventualmente disattesi.

2. Avverso la sentenza di primo grado parte appellante ha formulato due distinti motivi di appello, con i quali sono stati dedotti i vizi, sia con riferimento ai capi da 15 a 15.1.7, che con riferimento ai capi da 15.2. a 16 della sentenza gravata, indicati nella violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1, comma 1, e 3 della L. n. 241 del 1990, con precipuo riferimento ai principi di buon andamento, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, nella violazione e/o falsa applicazione degli art. 26, co. 1, L. n. 448 del 1999, art. 1, co. 449, L. n. 296 del 2006, art. 58, L. n. 388 del 2000, art. 1, D.L. n. 95 del 2012 e art. 9, D.L. n. 66 del 2014, nella violazione dei principi di favor partecipazioni e libera concorrenza, nell'eccesso di potere sotto i concorrenti profili sintomatici del difetto di istruttoria e di motivazione, nell'illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta.

2.1. L'amministrazione appellata si è costituita in giudizio con articolata memoria, chiedendo il rigetto dell'appello. In particolare sosteneva che oggetto dell'appalto, suddiviso in 3 lotti, sarebbe consistito nel servizio di manutenzione degli edifici e delle componenti tecnologiche per i 294 edifici di proprietà o comunque in disponibilità della Provincia. Tra tali edifici vi sarebbero solo 94 edifici a prevalente uso uffici (con un'incidenza pari al 18,57 % sulla volumetria complessiva di tutti i 294 edifici), 98 edifici scolastici (esclusi espressamente dalla convenzione F.), 76 strutture del servizio strade che consistono prevalentemente in rimesse e magazzini (cd. punti logistici e cantieri stradali) e 24 edifici cd. di altra destinazione quali musei, castelli, archivi, laboratori, punti di raccolta, strutture sportive ecc. Eccepireva inoltre che l'appellante, solo in sede di appello avrebbe - in maniera inammissibile - tentato di dimostrare la presunta coincidenza dell'oggetto dell'appalto con i servizi contenuti nella convenzione F., circostanza che invece avrebbe dovuto dimostrare in sede di giudizio di primo grado; tale compito sarebbe spettato ad A. in primo grado per cui a nulla servirebbe ora ribaltare tale obbligo al Giudice del

TRGA di Bolzano sulla base della considerazione che sarebbe stato obbligo del Giudice di primo grado rilevare tale identità di oggetto.

Faceva inoltre presente in punto di diritto che secondo la giurisprudenza citata dai Giudici di primo grado, sarebbe assodato che agli enti territoriali spetta la possibilità, in assenza di mezzi d'acquisto messi a disposizione dalla centrale di committenza regionale, o in caso della Provincia dalla centrale di committenza ACP, di scegliere tra l'alternativa dell'acquisto tramite convenzione C. oppure tramite affidamento autonomo. Non vi sarebbe alcun obbligo di fornire le ragioni di convenienza dell'affidamento autonomo, rimanendo fermo unicamente il vincolo dettato dai limiti di prezzo e qualità. Su tale ultimo punto, come avrebbe correttamente osservato il TRGA di Bolzano, incombeva alla parte ricorrente -appellante "l'onere di dedurre, in ossequio al principio di specificità dei motivi di gravame, precisi elementi idonei a dimostrare la violazione dei vincoli di qualità e di prezzo dettati dalla convenzione C., invocata dalla ricorrente".

2.2. Con ordinanza n. 2368/2022 del 23.5.2022 è stata accolta l'istanza cautelare ai soli fini di una sollecita fissazione dell'udienza di merito, fissata per il 24.11.2022.

2.3. In vista dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memoria difensiva (A.) e di replica (Provincia).

2.4. Alla pubblica udienza del 24.11.2022 la causa è stata trattenuta in decisione

3. L'appello è infondato.

3.1. Con il primo motivo di appello (rubricato: Sull'erroneità dei capi da 15 a 15.1.7 della sentenza gravata - violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1, comma 1, e 3 della L. n. 241 del 1990, con precipuo riferimento ai principi di buon andamento, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa - violazione e/o falsa applicazione degli art. 26, co. 1, L. n. 448 del 1999), vengono censurati i capi da 15 a 15.1.7. della sentenza contenenti le motivazioni con riferimento all'infondatezza del gravame sotto l'aspetto fattuale.

L'appellante sostiene che la sentenza sarebbe errata laddove statuisce che l'oggetto dell'appalto bandito non sarebbe coincidente con l'oggetto della convenzione C.F. invocata dalla odierna appellante, ed in particolare laddove rileva che tra i 294 edifici oggetto del bando si troverebbe una parte trascurabile di edifici adibiti prevalentemente a uso ufficio.

Secondo l'appellante, gli edifici adibiti "ad uso ufficio" compresi nel perimetro della Convenzione rappresenterebbero - contrariamente a quanto statuito dal TRGA di Bolzano - una parte assolutamente rilevante, sia per il numero (circa 200 su 294) ma, soprattutto, per la relativa consistenza (2.247.349,5 mc su 4.600.156,5 mc) del compendio immobiliare oggetto dell'affidamento, per cui gli edifici menzionati non avrebbero potuto, in assenza di un'adeguata valutazione di maggior convenienza rispetto all'adesione alla Convenzione C., essere inseriti nell'appalto controverso. Sostiene inoltre, con riferimento alla relativa osservazione del Giudice di prime cure, che i dati indicati dall'appellante nell'atto di appello sarebbero già stati agevolmente ricavabili dalla semplice lettura del ricorso di primo grado e dei documenti allegati, in particolare dall'Elenco edifici allegato sub doc. 1.2 al ricorso di primo grado, che ove attentamente esaminati avrebbero consentito al Giudice di primo grado di riscontrare "precisi ragguagli da cui poter dedurre la riconducibilità dell'oggetto della contestata gara alla convenzione "F.".

3.2. La censura non coglie nel segno.

3.3. Va principalmente considerato - come correttamente rilevato dal Giudice di prime cure - che spettava alla parte ricorrente l'onere di dedurre, in ossequio al principio di specificità dei motivi di gravame, precisi elementi idonei a dimostrare la dedotta coincidenza dell'oggetto della gara bandita con la convenzione C.F.; non spetta affatto al giudicante colmare le lacune difensive della parte ricorrente, in quanto ciò si tradurrebbe in una sostanziale integrazione delle lacune difensive e, quindi,

in un inammissibile correttivo del giudice che si porrebbe però in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo giudicante e con il principio della parità delle parti nel processo.

A tale onere di dedurre l'appellante non può rimediare in secondo grado mediante l'introduzione nell'atto di appello - di nuovi dati e deduzioni per sostenere le proprie affermazioni sulla quantità di edifici adibiti ad uso ufficio ai fini dell'assoggettamento dei servizi al regime della convenzione C.F., elencando gli edifici secondo la loro destinazione e con indicazione della relativa consistenza volumetrica.

3.4. Quanto sopra premesso, il Collegio ritiene infondate le censure alla sentenza mosse con il primo motivo di appello, in quanto sono logiche e fondate su argomentazioni convincenti le conclusioni del Giudice di prime cure secondo le quali l'amministrazione non avrebbe trovato nella convenzione C., alla quale si richiama l'appellante, un valido strumento cui ricorrere per reperire il servizio di manutenzione di edifici non adibiti prevalentemente ad uso ufficio per gran parte dei 294 edifici oggetto delle prestazioni messe in gara, in quanto nella convenzione C.F. non erano compresi anche servizi di manutenzione di edifici diversi da quelli "adibiti prevalentemente a uso ufficio".

3.5. Infatti, emerge dalla documentazione versata in atti dalla ricorrente in primo grado che tra tutti gli ordini di fornitura che la Provincia aveva emesso in seguito all'aderenza alla convenzione F. (ossia per prestazioni di costituzione e gestione dell'anagrafica tecnica, di facchinaggio interno, di disinfestazione, di gestione del call center, di presidio di pulizia e di servizio di manutenzione, di pulizia e di igiene ambientale, di reception, di implementazione e gestione del sistema informativo, di manutenzione di impianti elevatori e antincendio, di facchinaggio esterno/traslochi) non vi era contenuto alcun ordine riguardante la manutenzione di edifici, oggetto della gara qui impugnata.

3.6. Siccome l'oggetto della gara impugnata in questa sede riguarda invece il servizio della manutenzione degli edifici e delle relative componenti tecnologiche, consistente negli interventi di conduzione, manutenzione preventiva e programmata, interventi di ripristino e/o manutenzione a guasto riguardo a elementi e componenti edili, impianti, attrezzature e componenti antincendio, impianti meccanici e impianti elettrici e affini, emerge chiaramente dal confronto tra l'oggetto della convenzione C.F. e l'oggetto della gara bandita dalla Provincia autonoma di Bolzano, la mancata concordanza tra l'oggetto dell'affidamento messo in gara e l'oggetto della convenzione C.F. nonché la mancata coincidenza con riferimento alla destinazione degli edifici, ossia "non prevalentemente adibiti ad uso ufficio" per gli edifici oggetto della gara bandita e "adibiti a prevalente uso di ufficio" per gli edifici oggetto della convenzione C.F..

3.7. Poiché a confutazione delle argomentazioni e conclusioni del Giudice di prime cure ed alle motivazioni poste alla base delle stesse non è stato dedotto alcun argomento valido e logico, né è stato provato dalla parte appellante l'asserita violazione dei vincoli di qualità e di prezzo dettati dalla convenzione C., ne consegue il rigetto del primo motivo di appello in quanto infondato, considerando che ove i beni e servizi rispondenti al fabbisogno essenziale non siano presenti in accordi quadro, le amministrazioni possono rivolgersi autonomamente al mercato in rispetto delle disposizioni di legge, di cui se ne parlerà al successivo punto.

4. Anche il secondo motivo di appello, concernente i capi da 15.2. a 16 della sentenza impugnata, non coglie nel segno.

4.1. Con tale motivo, invocando la violazione e/o falsa applicazione degli art. 26, co. 1, L. n. 448 del 1999, art. 1, co. 449, L. n. 296 del 2006, art. 58, L. n. 388 del 2000, art. 1, D.L. n. 95 del 2012 e art. 9, D.L. n. 66 del 2014, la soc. A. ribadisce le proprie tesi meritorie, insistendo sull'illegittimità dell'impugnata indicazione della procedura di affidamento del servizio di manutenzione di immobili provinciali e dei relativi impianti, per il disatteso obbligo a carico della Provincia di motivare adeguatamente in ordine alla convenienza del contratto che ne è oggetto rispetto alla vigente convenzione C. "F." e all'osservanza dei limiti dettati dai parametri di prezzo e di qualità che da essa si desumono. In particolare viene

censurata la affermazione contenuta nella sentenza impugnata, secondo la quale gli enti territoriali non sarebbero astretti ad un onere di motivazione rafforzato qualora essi decidano di approvvigionarsi in modo autonomo anziché attingere a C., in quanto, secondo la parte appellante, la normativa di riferimento non contiene alcuna deroga per gli enti territoriali rispetto al generale onere di motivazione rafforzata in caso di non adesione alla preesistente convenzione C..

4.2. Prima di passare ad esaminare la censura, va premesso che il quadro normativo di rilievo per inquadrare la fattispecie de qua è il seguente:

- (i) Per quanto concerne l'introduzione delle convenzioni nell'ordinamento, la L.n. 448 del 199 ha introdotto con l'art. 26, c. 1 le convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro "con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato". Il comma 3 dispone 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" e che "la stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto."

Nei successivi commi 3-bis e 4 sono definiti i controlli a garanzia del rispetto delle disposizioni che precedono, disponendo che "i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 seguenti del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 455, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.

Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 verificano l'osservanza dei parametri di cui al comma 3, richiedendo eventualmente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti. Annualmente i responsabili dei predetti uffici sottopongono all'organo di direzione politica una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dal presente articolo. Tali relazioni sono rese disponibili sui siti Internet di ciascuna amministrazione. Nella fase di prima applicazione, ove gli uffici preposti al controllo di gestione non siano costituiti, i compiti di verifica e referto sono svolti dai servizi di controllo interno"

(ii) L'art. 58 della L. n. 338 del 2000 individua nella Concessionaria servizi informatici pubblici (C.) il soggetto incaricato a stipulare le convenzioni di cui al citato articolo 26.

(iii) Per quanto concerne l'individuazione delle amministrazioni e la vincolatività del ricorso al sistema delle convenzioni l'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006 dispone che "nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui agli articoli 26 della L. 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della L. 23 dicembre 2000, n. 388, tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. ...".

(iv) Per quanto attiene, poi le conseguenze del mancato rispetto dell'uso delle convenzioni, l'art. 1 del

D.L. n. 95 del 2012 sanziona con la nullità "i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3, della L. 23 dicembre 1999, n. 488, ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da C. S.p.A.". Detti contratti costituiscono "illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa."

La sanzione della nullità "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 C. 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."

4.3. Premesso un tanto, si ritiene che le doglianze fatte valere con il secondo motivo in ordine all'asserita mancanza di qualsiasi motivazione con riferimento alle ragioni sulla convenienza dell'affidamento in alternativa all'approvvigionamento tramite la convenzione sono infondate; il Collegio condivide la statuizione contenuta nella sentenza secondo la quale "Nel caso degli enti territoriali, il sistema normativo delineato ammette, invece, l'alternativa dell'approvvigionamento autonomo, seppure nel rispetto di taluni vincoli ex ante (insuperabilità delle condizioni di prezzo e qualità trasfuse nelle convenzioni quadro) e con talune conseguenze ex post (nullità dei contratti stipulati in violazione di detti limiti qualitativi e di prezzo e responsabilità dei funzionari che hanno agito in violazione di legge con ingiustificato dispendio di risorse pubbliche). Non sussiste, pertanto, il prospettato obbligo, a carico dell'amministrazione, di fornire, nel bandire la gara autonomamente disposta, le ragioni di convenienza dell'affidamento in alternativa all'approvvigionamento tramite la convenzione quadro, fermi, in ogni caso, il vincolo dettato dai limiti di prezzo e qualità desumibili dalla convenzione medesima e i rigidi sistemi di controllo e sanzione, volti a garantire la loro osservanza ", in quanto tale interpretazione, per quanto concerne il contenuto delle norme sopra riportate, ne rispetta il contenuto ed il senso.

4.4. Anche per quanto riguarda la statuizione contenuta nella sentenza impugnata che "A tracciare pretesi profili d'illegittimità degli atti di gara impugnati non è sufficiente l'invocazione di un asserito obbligo motivazionale che sarebbe stato disatteso dall'amministrazione resistente, incombendo, di contro, sulla ricorrente l'onere di dedurre, in ossequio al principio di specificità dei motivi di gravame, precisi elementi idonei a dimostrare la violazione dei vincoli di qualità e di prezzo dettati dalla convenzione C., invocata dalla ricorrente. Tale specifica deduzione manca del tutto nel ricorso, come del tutto assente è la precisa allegazione in ordine a eventuali violazioni degli obblighi di osservare rigorose procedure di controllo, disposti dalla normativa in rilievo, già in precedenza ricordati", è corretta e fondata e trova conferma nelle osservazioni di questo Collegio contenute nei punti da 3.4. a 3.7 sulla mancata prova dedotta dall'appellante in merito alla presenza nella convenzione C.F. di un valido strumento cui l'amministrazione poteva ricorrere per reperire il servizio di manutenzione di edifici non adibiti prevalentemente ad uso ufficio.

4.5. Perciò è del tutto irrilevante ai fini della decisione della presente causa che la Provincia ha deciso di aderire alla convenzione, in quanto tale decisione riguardava i servizi contenuti nella convenzione, afferenti ad edifici adibiti a prevalente uso ufficio, mentre per quanto riguarda il bando impugnato si può ritenere che concerneva servizi di manutenzione di edifici diversi da quelli adibiti prevalentemente ad uso ufficio, e quindi servizi per i quali l'appellante non ha provato che rientrano nell'ambito dei servizi della convenzione F..

4.6. In tale chiave di lettura, ossia della mancata sussistenza al momento dell'adozione del bando di gara di una convenzione contenente i servizi banditi, può essere inquadrata e vista la disposizione contenuta nell'art.4.3. del disciplinare di gara che prevede che "La stazione appaltante ai sensi dell'art. 1 comma 1 del D.L. n. 95 del 2012 convertito in L. n. 135 del 2012 si riserva la facoltà di annullare d'ufficio senza indennizzo la presente procedura di gara, nel caso in cui nel corso della procedura venissero attivate nuove convenzioni quadro C., che abbiano parametri di prezzo-qualità migliorativi rispetto al

servizio in oggetto", per cui sono infondate le affermazioni dell'appellante con le quali sostiene che tale formulazione sarebbe la prova che sarebbe stata obliterata la convenzione F..della

4.6. Pertanto, di fronte alla mancata deduzione di precisi elementi idonei a dimostrare sia la presenza nella convenzione C.F. di un valido strumento cui l'amministrazione poteva ricorrere per reperire il servizio di manutenzione di edifici non adibiti prevalente ad uso ufficio, sia l'asserita esuberanza del contratto messo a gara rispetto ai limiti di prezzo e qualità, il Collegio non può che rigettare anche il secondo motivo di appello, in quanto infondato.

4.7. Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi o eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

4.8. Per le ragioni esposte l'appello va respinto.

5. Sussistono buone ragioni per compensare le spese di giudizio.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

### **Conclusione**

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Ulrike Lobis, Consigliere, Estensore