

Pubblicato il 10/06/2025

N. 00518/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00300/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 300 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Istituto di Vigilanza Coopservice S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 81279135FD, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Greco, Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consip Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale di Cagliari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Quartu Sant'Elena, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Steri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ecosfera Servizi S.P.A, Gemaservices S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Domenico Gentile, Matilde Mura, Maria Lucia Civello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Miorelli Service S.p.A., in proprio ed in Qualità di Mandataria del Rti Costituito con Cooperativa So, Regione Autonoma della Sardegna, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

previa sospensione dell'efficacia anche con tutela monocratica ex art. 56 c.p.a.,

- della Deliberazione della Giunta comunale del Comune di Quartu Sant'Elena del 1° aprile 2025 n. 67, nella parte in cui l'amministrazione comunale ha deciso di aderire – anche per il servizio di portierato – all'Accordo Quadro Consip “*Servizi di Facility Management Grandi Immobili*”, Lotto 19 – Patrimoni immobiliari ubicati nei territori comunali delle Province di Sud Sardegna e nei territori comunali della Città Metropolitana di Cagliari;
- della proposta di deliberazione del 1° aprile 2025 n. 91 del Settore Ufficio Unità Intersettoriale, di tenore sconosciuto, richiamata nella Deliberazione della Giunta comunale del Comune di Quartu Sant'Elena del 1° aprile 2025 n. 67;
- della nota del 15 aprile 2025, con cui l'amministrazione comunale, nel riscontrare una nota di contestazione del ricorrente, ha confermato, anche per il servizio di portierato, l'adesione alla convenzione Consip (doc. 2);
- dei provvedimenti, se esistenti e di data e tenore sconosciuti, con cui è stata svolta dall'amministrazione comunale l'istruttoria in vista della disposta Deliberazione di adesione alla Convenzione Consip anche per il servizio di portierato, ivi compresi la Richiesta Principale di Fornitura (RPF) e l'Ordine Principale di Fornitura (OPF);

- dei provvedimenti, se esistenti e di data e tenore sconosciuti, con cui l'amministrazione comunale ha deciso (e comunicato) alla Regione Autonoma della Sardegna di non aderire alla convenzione regionale per il servizio di portierato e, segnatamente, alla convenzione per il lotto 7 aggiudicato al ricorrente e relativo all'ambito territoriale di cui fa parte il comune stesso;

- per quanto occorrer possa, della determinazione del 29 aprile 2025 n. 727 del Comune di Quartu Sant'Elena e della relativa proposta del 24 aprile 2025 n. 874 in parte qua, ossia nella parte in cui l'amministrazione comunale ha ribadito di aver aderito – anche per il servizio di portierato – all'Accordo Quadro Consip “*Servizi di Facility Management Grandi Immobili*”, Lotto 19 – Patrimoni immobiliari ubicati nei territori comunali delle Province di Sud Sardegna e nei territori comunali della Città Metropolitana di Cagliari (doc. 3); - di ogni altro atto presupposto, connesso e comunque consequenziale, ancorché incognito, che incida sfavorevolmente sulla sfera giuridico patrimoniale del ricorrente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla ricorrente in data 14 maggio 2025:

per l'annullamento

previa adozione di idonea misura cautelare

- della Determinazione del Dirigente del Comune di Quartu Sant'Elena del 17 aprile 2025 n. 686, conosciuta a seguito dell'accesso concesso in data 8 maggio 2025, in parte qua, ossia nella parte in cui l'amministrazione comunale ha deciso di aderire – anche per il servizio di portierato – all'Accordo Quadro Consip “*Servizi di Facility Management Grandi Immobili*”, Lotto 19 – Patrimoni immobiliari ubicati nei territori comunali delle Province di Sud Sardegna e nei territori comunali della Città Metropolitana di Cagliari.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Consip Spa, della Ecosfera Servizi S.P.A, della Gemaservices S.r.l. e del Comune di Quartu Sant'Elena;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L' *"Istituto di Vigilanza Coopservice S.p.A."*, attuale gestore del servizio di portierato presso il Comune di Quartu Sant'Elena, ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, tra questi, la deliberazione della Giunta comunale del 1° aprile 2025 n. 67 con la quale l'Amministrazione comunale ha deciso di aderire – anche per il servizio di portierato – all'Accordo Quadro Consip *"Servizi di Facility Management Grandi Immobili"*, Lotto 19 – *Patrimoni immobiliari ubicati nei territori comunali delle Province di Sud Sardegna e nei territori comunali della Città Metropolitana di Cagliari*".

2. Degli impugnati provvedimenti la ricorrente ha chiesto la sospensione degli effetti in via cautelare e l'annullamento, lamentando:

I. la violazione e/o falsa applicazione dell'articolo unico, comma 449, della L. 27 dicembre 2006, n. 286, nonché dell'articolo unico, commi 548 e 549, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, della L.R. Sardegna 22 febbraio 2012 n. 4 (art. 3) e della L.R. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (art. 9), come modificato dall'articolo 1, comma 9, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3, della deliberazione della Giunta regionale della Sardegna n. 33/8 del 2012, dell'art. 3, della L. 241/1990 e s.m.i. dell'art. 97 Cost., nonché il vizio di eccesso di potere in alcune delle sue tipizzate figure sintomatiche (in particolare: difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento di atti e di fatti, sviamento, carenza di presupposti, contraddittorietà, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia, sviamento). Nel dettaglio, la ricorrente ha

esposto di essere aggiudicataria della nuova gara regionale per l'affidamento del *“servizio di vigilanza armata, altri servizi e portierato presso gli immobili delle Amministrazioni del territorio della Regione Autonoma della Sardegna”*, nel cui lotto n. 7 rientra anche il Comune di Quartu Sant'Elena e che tale lotto è stato strutturato dalla centrale di committenza regionale tenendo conto del fabbisogno e delle esigenze del Comune resistente. Conseguentemente, in presenza di una convenzione regionale attiva per un dato bisogno tutte le amministrazioni locali, a suo giudizio, sarebbero obbligate ad aderirvi;

II. la violazione e falsa applicazione dell'articolo unico, comma 449, della L. 27 dicembre 2006, n. 286, nonché dell'articolo unico, commi 548 e 549, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, della L.R. Sardegna 22 febbraio 2012 n. 4 (art. 3) e della L.R. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (art. 9), come modificato dall'articolo 1, comma 9, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3, della deliberazione della Giunta regionale della Sardegna n. 33/8 del 2012, degli artt. 2 e 3, della L. 241/1990 e s.m.i., dell'art. 97 Cost. e dei principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di leale e proficua collaborazione tra amministrazioni, la carenza di potere, nonché il vizio di eccesso di potere in alcune delle sue tipizzate figure sintomatiche (in particolare: difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento di atti e di fatti, sviamento, carenza di presupposti, contraddittorietà, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia, sviamento). La ricorrente ha evidenziato come l'Amministrazione comunale abbia partecipato attivamente all'attività propedeutica all'indizione della gara regionale, rappresentando alla centrale di committenza le sue esigenze e il fabbisogno per il servizio di portierato ed autovincolandosi con riferimento all'attività a valle della gara, ossia l'adesione agli esiti della stessa. Inoltre, l'illogicità della determinazione comunale emergerebbe, a giudizio della ricorrente, anche dal rilievo che mentre la gara regionale è stata aggiudicata nel 2025 sulla base delle esigenze reali e attuali degli enti interessati, la convenzione Consip (che,

peraltro, riguarda una pluralità di servizi) risale invece al 2019 (aggiudicata nel 2022) e riguarda un ambito territoriale più esteso e meno coerente con i fabbisogni locali. In questo quadro, l'Amministrazione avrebbe deciso di aderire alla convenzione Consip (in cui il portierato rappresenta un servizio eventuale nell'ambito delle attività di manutenzione) senza indicare le ragioni di fatto e di diritto che, all'esito di una adeguata istruttoria, potrebbero averla indotta a non considerare gli esiti della gara regionale a cui la stessa ha partecipato;

III. la violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 3 L. 241/1990 e s.m.i., il difetto di istruttoria e di motivazione, la violazione e falsa applicazione dell'articolo unico, comma 449, della L. 27 dicembre 2006, n. 16 286, nonché dell'articolo unico, commi 548 e 549, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, della L.R. Sardegna 22 febbraio 2012 n. 4 (art. 3) e della L.R. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (art. 9), come modificato dall'articolo 1, comma 9, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3, della deliberazione della Giunta regionale della Sardegna n. 33/8 del 2012, dell'art. 97 Cost. e del principio di massima concorrenza, nonché l'eccesso di potere in alcune delle sue tipizzate figure sintomatiche (in particolare: difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento di atti e di fatti, sviamento, carenza di presupposti, contraddittorietà, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia, sviamento). La ricorrente, in via dichiaratamente subordinata, ha osservato come la delibera impugnata sia stata adottata senza che il Comune abbia svolto una adeguata istruttoria sulle due convenzioni, di tal che la stessa è anche priva della necessaria e rafforzata motivazione che renda edotti su quali siano le effettive ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto l'Amministrazione ad aderire (illegittimamente) alla convenzione Consip anche per il servizio di portierato, piuttosto che aderire a quella (attiva) regionale. Né può ravvisarsi tale volontà in quanto affermato dal Comune circa la possibilità, grazie alla Convenzione Consip, di attingere

una volta per tutte ad un paniere di servizi generali, così da ridurre le difficoltà amministrative e burocratiche. Per il resto, la motivazione addotta dal Comune sarebbe puramente tautologica, senza alcuna effettiva indicazione del beneficio per l'interesse pubblico derivante da tale adesione.

3. Con decreto presidenziale del 30 aprile 2025, questo T.A.R. ha accolto l'istanza di tutela cautelare monocratica, ritenendo sussistente il pregiudizio paventato dalla ricorrente in relazione al fatto che il Comune ha previsto, per il 1° maggio 2025, il cambio del soggetto esecutore dell'appalto.

4. Si sono costituiti in giudizio la Consip S.p.A. e le controinteressate Ecosfera S.p.A. e Gemaservices S.r.l., rispettivamente in data 3 maggio 2025 e 12 maggio 2025.

5. Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 14 maggio 2025, la ricorrente ha esteso l'impugnativa anche avverso gli ulteriori atti indicati in epigrafe, conosciuti per effetto dell'esercizio del diritto di accesso in data 8 maggio 2025. In particolare, la ricorrente ha domandato l'annullamento degli atti impugnati, previa sospensione cautelare dei loro effetti, oltre che per gli stessi motivi indicati nel ricorso principale, lamentando:

I. la violazione e falsa applicazione dell'articolo unico, comma 449, della L. 27 dicembre 2006, n. 286, nonché dell'articolo unico, commi 548 e 549, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, della L.R. Sardegna 22 febbraio 2012 n. 4 (art. 3) e della L.R. Sardegna 29 maggio 2007, n. 2 (art. 9), come modificato dall'articolo 1, comma 9, della legge regionale 5 marzo 2008, n. 3, della deliberazione della Giunta regionale della Sardegna n. 33/8 del 2012, dell'art. 1 della L. n. 241/1990 e s.m.i., dell'art. 3, della L. 241/1990 e s.m.i., dell'art. 97 Cost., nonché il vizio di eccesso di potere in alcune delle sue tipizzate figure sintomatiche (in particolare: difetto d'istruttoria e di motivazione, travisamento di atti e di fatti, sviamento, carenza di presupposti, contraddittorietà, disparità di trattamento, manifesta ingiustizia, sviamento). In particolare, la ricorrente ha evidenziato come

dalla corrispondenza intercorso tra il Comune e la Regione Autonoma della Sardegna, conosciuta tramite l'accesso agli atti, sia emersa pacificamente sia la partecipazione del primo alla quantificazione del fabbisogno indicato nella gara regionale, sia la consapevolezza dell'attivazione della convenzione regionale da parte della Regione, contrariamente a quanto indicato dal Comune nella delibera di adesione all'accordo Consip. Ciò evidenzerebbe, a giudizio della ricorrente, il difetto di istruttoria in cui è incorso il Comune, che non ha verificato la definitiva aggiudicazione del lotto 7 della gara regionale, né ha comparato la convenienza delle due convenzioni in esame.

5.1. Il Comune di Quartu Sant'Elena si è costituito in giudizio, in data 16 maggio 2025, per resistere all'accoglimento del ricorso e della domanda cautelare, dando altresì atto di avere prorogato l'esecuzione del servizio da parte della ricorrente sino al 30 giugno 2025.

6. Alla camera di consiglio del 21 maggio 2025 il Collegio, su istanza delle parti, ha disposto il rinvio alla successiva udienza camerale del 4 giugno 2025, per consentire l'esame delle domande cautelari, formulate dalla ricorrente con il ricorso principale e con i motivi aggiunti, nel rispetto dei termini a difesa delle controparti.

7. All'esito della camera di consiglio del 4 giugno 2025, è stato dato a verbale l'avviso relativo alla possibilità di definizione del giudizio con sentenza ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. Quindi il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio ritiene che il giudizio possa essere definito con sentenza ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., perché ricorrono tutte le condizioni previste da tale articolo.

2. Nel merito, il ricorso principale e i motivi aggiunti non sono fondati.

Le censure proposte con entrambi dalla ricorrente, che possono essere trattate congiuntamente in quanto strettamente connesse, riguardando, a

ben vedere, la stessa questione giuridica, seppur sotto differenti profili: ossia la legittimità della scelta con cui il Comune resistente ha aderito alla Convenzione Consip per il *“Facility management”*, nonostante l’aggiudicazione, da parte della centrale di committenza regionale, della gara per il *“servizio di vigilanza armata, altri servizi e portierato presso gli immobili delle Amministrazioni del territorio della Regione Autonoma della Sardegna”*, il cui lotto n. 7 comprende anche gli immobili dello stesso Comune (che, infatti, in fase di predisposizione della documentazione di gara ha indicato alla Regione il proprio fabbisogno).

2.1. Orbene, nessuna delle contestazioni sollevate dalla ricorrente convince il Collegio.

In primo luogo, è opinione del Collegio che, nel caso di specie, non sia configurabile l’obbligo per l’Amministrazione comunale di aderire alla gara indetta dal soggetto aggregatore regionale.

Volendo sintetizzare il quadro normativo di riferimento, si osserva che l’art. 9, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014 stabilisce che: *“Ferma restando quanto previsto all’articolo 1, commi 449, 450 e 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, all’articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all’articolo 1, comma 7, all’art. 4, comma 3-quater e all’articolo 15, comma 13, lettera d) del decreto – legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze... sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche... nonché le regioni, gli enti regionali, gli enti locali di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 per lo svolgimento delle relative procedure”*.

Il comma 3 bis stabilisce che: *“Le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori ai sensi del comma 3 possono procedere,*

qualora non siano disponibili i relativi contratti di Consip S.p.A. o dei soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria". Ai sensi dell'art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, *"Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulata da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali*". Con l'art. 9 del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazione, con legge 23 giugno 2014, n. 89, è stata introdotta la figura dei 'soggetti aggregatori' per l'acquisizione di beni e servizi. Le nuove disposizioni prevedono che possono fare parte dell'Elenco dei soggetti aggregatori, *in primis*, Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione 'qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 206'.

Dall'esame delle disposizioni citate, si rileva che la qualifica di soggetto aggregatore è riservata, oltre che a Consip e alle centrali di committenza regionali, ai soggetti istituiti dagli enti locali nell'ambito delle unioni di comuni, delle Province o mediante accordo consortile tra Comuni e, pertanto, da soggetti pubblici che costituiscono forme di aggregazione tra loro al fine di unificare e centralizzare la domanda di forniture, dovendosi, di contro, escludere da tale ambito i soggetti privati o che includono nella loro compagine enti pubblici e privati. Evidentemente, le finalità perseguite dal legislatore sono il superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti e l'eliminazione dell'inefficienza nella gestione delle procedure di gara, nell'ottica della razionalizzazione e del risparmio in termini di denaro

pubblico, attraverso la riduzione del numero dei soggetti abilitati a bandire gare pubbliche.

In tale quadro normativo, l'art. 1, comma 510, l. n. 208 del 2015 prevede la possibilità di derogare a tale obbligo di adesione da parte delle Amministrazioni soltanto per ragioni che attengono strettamente alle caratteristiche della prestazione essenziale, oggetto del servizio, potendo quindi dare vita a iniziative concorsuali autonome, in caso di motivata urgenza e per la stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria.

È quindi possibile trarre una prima conseguenza da quanto finora osservato, in ordine al fatto che pur a fronte di convenzioni stipulate dalla Consip o da altri soggetti aggregatori, le Amministrazioni, normativamente tenute a procedere al loro approvvigionamento mediante strutture centralizzate, possono motivatamente svolgere autonome procedure concorsuali per procurarsi il medesimo servizio. Coerentemente con quanto finora osservato, è opportuno richiamare anche quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in ordine al fatto che “[...] *quando si adotta il modulo dell'accordo quadro, l'aggiudicatario - scelto con la procedura di evidenza pubblica che ha portato alla sua stipulazione ottiene gli appalti basati sull'accordo quadro in virtù di affidamenti diretti [...] Ora non pare dubbio che, nell'operare in tale forma, l'amministrazione conferente non sia affatto vincolata in forza dell'intervenuta stipulazione della convenzione, giacché questa non configura un obbligo, ma solo un'opportunità. L'amministrazione interessata resta, infatti, libera di determinarsi, di fronte all'opportunità prefigurata dalla convenzione quadro, secondo la sua discrezionalità, potendovi aderire ovvero potendo optare, come pure l'esperienza concreta insegna, per una diversa soluzione parimenti giudicata vantaggiosa. Nell'uno e nell'altro caso essa esercita, nella facoltà di scelta di fruizione dei vantaggi offerti dalla convenzione mediante o meno adesione ad essa, il proprio potere d'autorità [...]*” (Cassazione civile sez. un., 30/11/2022, n.35335).

2.2. L'atto di adesione alla convenzione stipulata da una centrale di committenza, pertanto, rappresenta l'esito di una valutazione comparativa di interessi con la quale l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, individua la soluzione maggiormente vantaggiosa per il soddisfacimento del suo bisogno. Ciò sta a significare che la delibera di adesione, si caratterizza sempre per la spendita del potere autoritativo da parte dell'Amministrazione, la quale provvede in primo luogo alla ricognizione del proprio bisogno e alla scelta di esternalizzarne il soddisfacimento, mediante il ricorso al mercato (e quindi all'aggiudicatario della Convenzione centralizzata o per il tramite di autonome iniziative concorsuali, nei limitati casi sopra descritti e normativamente previsti), piuttosto che all'autoproduzione del servizio che le è necessario.

Da quanto finora esposto deriva, chiaramente, che il Comune di Quartu Sant'Elena, pur indicando il proprio fabbisogno per il servizio di portierato alla centrale di committenza regionale, ha mantenuto intatto il proprio potere di determinare in quale maniera soddisfare lo stesso identico bisogno e se aderire o meno agli esiti della gara regionale.

2.3. Ma ciò che è dirimente, nel caso di specie, è che l'Amministrazione resistente ha deciso, discrezionalmente, di aderire al diverso Accordo quadro Consip "*Facility Management*" per soddisfare un bisogno ben più ampio di quello oggetto della gara regionale.

Infatti, come si evince dagli atti di causa, tale Accordo comprende molteplici servizi operativi classificati secondo macro categorie: 1. servizi di manutenzione impianti, comprensivi dell'insieme dei servizi finalizzati al mantenimento dello stato funzionale e alla conservazione degli impianti delle amministrazioni, sia ordinaria che straordinaria, manutenzione impianti elettrici, di climatizzazione – riscaldamento, idrico sanitari, elevatori, antincendio, impianti speciali, presidio tecnologico; 2. servizi di igiene ambientale, comprendenti la pulizia e il relativo presidio, la

derattizzazione e disinfestazione, la raccolta e conferimento a smaltimento dei rifiuti speciali, nonché la manutenzione del verde; 3. altri servizi operativi, comprensivi della reception, del facchinaggio, interno, del facchinaggio esterno e del mantenimento edile.

La radicale differenza dell'oggetto delle due convenzioni manifesta la diversità del fabbisogno che il Comune ha voluto soddisfare rivolgendosi al mercato (e, correttamente, approvvigionandosi tramite la Consip) dato che il servizio di portierato e di vigilanza, svolto dalla ricorrente, è divenuto soltanto una parte del più ampio servizio di "*Facility management*" che il Comune di Quartu Sant'Elena ha voluto reperire.

In questo quadro, non è corretto richiamare, come invece fatto dalla ricorrente, alcun principio di cedevolezza delle gare nazionali rispetto alle gare svolte dalle centrali di committenza regionale.

Tale principio (evidenziato anche da questo T.A.R. nella sentenza n. 46/2021) è a ben vedere fondato sulla formulazione letterale dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296/2006 e dell'art. 1, comma 548, della L. n. 208/2015 (ove il richiamo all'approvvigionamento di beni e servizi da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale mediante ricorso alle convenzioni quadro sottoscritte dalle centrali di committenza regionali precede quello relativo alla adesione alle convenzioni stipulate dalla Consip) ed evidenzia come l'adesione a queste ultime sia consentito in via sostanzialmente suppletiva e all'evidente fine di prevenire il rischio di possibili carenze in approvvigionamenti di estremo interesse e rilevanza.

Ma ciò può ipotizzarsi con riferimento al soddisfacimento del medesimo fabbisogno, oggetto delle convenzioni regionali e di quella Consip, e non già nelle ipotesi dove vi sia una comunanza soltanto parziale, come nella fattispecie in esame.

2.4. Quanto finora esposto implica che il sindacato del Collegio può svolgersi, al più, sul corretto e motivato esercizio delle modalità con le quali

il Comune di Quartu Sant'Elena ha deciso di aderire alla Convenzione Consip, anziché approvvigionarsi del servizio di portierato per il tramite della gara regionale.

Anche sotto tale profilo, tuttavia, le contestazioni della ricorrente non convincono il Collegio.

In primo luogo, non si ravvisa alcuna falsità dichiarativa nella determinazione dirigenziale del 17 aprile 2025, impugnata per il tramite dei motivi aggiunti, nella parte in cui l'Amministrazione ha affermato che “[...] *allo stato attuale la Centrale Unica di Committenza della Regione Autonoma della Sardegna non ha attivo alcuna convenzione o accordo quadro relativamente al contratto di Facility Management pertanto non è possibile procedere ad una effettiva comparazione dei prezzi dato che l'organizzazione dei servizi di tale contratto non possono ritenersi semplicemente la sommatoria delle singole prestazioni*”. Infatti, a prescindere da ogni rilievo in ordine al fatto che, a quella data, l'aggiudicazione della procedura gestita dalla centrale di committenza regionale era nota all'Amministrazione, è dirimente il rilievo per cui la gara regionale non aveva ad oggetto il complesso delle prestazioni che sono proprie del “*Facility management*”, ma soltanto le più limitate attività di vigilanza armata e di portierato.

Conseguentemente, è corretta l'affermazione del Comune per la quale non vi era la disponibilità di alcuna convenzione regionale attiva per conseguire il servizio di “*Facility management*”. Né, tantomeno, può ipotizzarsi alcuna illegittimità a fronte dalla mancata comparazione dei costi dei due servizi, come invece ha evidenziato la ricorrente. Infatti, anche in questo caso, ciò che depone in senso contrario è la radicale alterità dei due servizi, che non consentiva alcuna corretta comparazione dei costi. Non può ipotizzarsi, infatti, alcun obbligo per l'Amministrazione di scorporare dall'Accordo quadro Consip i soli costi corrispondenti ai servizi conseguibili anche tramite la gara regionale e procedere alla loro comparazione atteso che così

facendo, non sarebbe stato possibile apprezzare la convenienza economica rappresentata dalla possibilità di conseguire da un unico soggetto esecutore, tutti i servizi (sopra indicati) che attengono alla gestione degli immobili, rispetto ai quali il portierato rappresenta soltanto una delle molteplici prestazioni richiedibili dall'Amministrazione.

In buona sostanza, i costi che quest'ultima deve sostenere per accedere alle prestazioni dell'aggiudicatario Consip sono condizionati dalla circostanza per la quale il contraente offre un pacchetto di prestazioni ampio che può essere apprezzato, nella sua convenienza economica, soltanto raffrontandolo con analoghe offerte di prestazioni (e non con il costo di una sola di esse se richiesto a un diverso operatore economico).

Ciò chiarito, il Collegio ritiene altresì che la Delibera della Giunta Comunale del 1° aprile 2025, richiamata anche dalla determina dirigenziale impugnata con i motivi aggiunti, contenga una motivazione adeguata e sufficiente a supporto della scelta discrezionale operata dall'Amministrazione. Quest'ultima, infatti, ha evidenziato che dall'adesione all'accordo quadro Consip *“otterrebbe indubbi benefici in termini di costi, risorse e processi, potendo avvalersi per un lungo periodo dei servizi sopra elencati, ovvero quarantotto mesi più l'eventuale proroga tecnica, con conseguente riduzione dei procedimenti riferibili a distinti affidamenti; - vedrebbe ridursi il numero degli operatori che attualmente hanno in appalto i servizi operativi concernenti tutti gli immobili dell'Ente, con evidenti vantaggi nella gestione complessiva degli stessi”*.

Si tratta di esigenze apprezzabili nell'ottica dell'efficienza dell'operato dell'Amministrazione e del suo buon andamento e che sono autoevidenti anche nel momento in cui si aderisce ad un accordo quadro che consente di ottenere e gestire unitariamente tutta una serie di prestazioni di cui il Comune può avere bisogno. La bontà di tale impostazione, peraltro, non può essere messa in dubbio neanche evidenziando come la procedura regionale risulti, sotto un profilo temporale, più recente di quella Consip,

trattandosi di circostanza che di per sé sola non evidenzia alcun distorto esercizio della discrezionalità del Comune di Quartu Sant'Elena.

In questo quadro, considerata l'esistenza di una adeguata e sufficiente motivazione, la scelta discrezionalmente operata da parte del Comune di Quartu Sant'Elena non può essere ulteriormente sindacata da questo Collegio.

Conseguentemente, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere rigettati.

3. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della complessità della fattispecie trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Andrea Gana, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Andrea Gana

IL PRESIDENTE
Tito Aru

IL SEGRETARIO