

Publicato il 11/07/2025

N. 13677/2025 REG.PROV.COLL.

N. 10018/2021 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 il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10018 del 2021, proposto da Engie Servizi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marcello Clarich e Giuliano Fonderico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marcello Clarich in Roma, viale Liegi 32;

contro

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Milano, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, "ANAC" o "Autorità") del 7 luglio 2021, n. 535 – Fasc. ANAC n. 2240/2021, avente a oggetto

“Prosecuzione dell'affidamento al RTI Engie Servizi S.p.A. del servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici degli immobili del Comune di Milano nonché dei servizi e lavori complementari e/o analoghi. Stazione appaltante: Comune di Milano” trasmessa con comunicazione firmata digitalmente il 16 luglio 2021 - prot. uscita n. 005621 del 19 luglio 2021 avente a oggetto: *“Prosecuzione dell'affidamento al RTI Engie Servizi S.p.A. del servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici degli immobili del Comune di Milano nonché dei servizi e lavori complementari e/o analoghi. Stazione appaltante: Comune di Milano. Trasmissione delibera n. 535 del 7 luglio 2021”*, ricevuta via pec in pari data;

- di ogni altro atto di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 aprile 2025 la dott.ssa Antonietta Giudice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'odierno ricorso, la società Engie Servizi impugna la Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) del 7 luglio 2021, n. 535 che in relazione alla prosecuzione dell'affidamento al RTI Engie Servizi S.p.A. del servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici degli immobili del Comune di Milano nonché dei servizi e lavori complementari e/o analoghi ha ritenuto l'affidamento effettuato *“in carenza dei presupposti applicativi previsti dalla normativa speciale*

di cui all'Allegato II del d.lgs. 115/2008", rilevando, altresì che "la prosecuzione ha comportato, altresì un affidamento diretto al RTI Engie Servizi S.p.A. di nuovi servizi relativi alla conduzione del servizio negli immobili di proprietà dell'amministrazione comunale adibiti a Case vacanze presso le Regioni Piemonte e Liguria, configurandosi una fattispecie di rinnovo contrattuale ed una lesione dei principi di par condicio e concorrenza di cui all'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016" e ciò pur ritenendo "verosimili le ragioni, esposte in corso di istruttoria, per cui il Comune di Milano ha affidato al RTI Engie Servizi S.p.A. la prosecuzione della gestione del servizio".

La vicenda in esame trae origine da un esposto pervenuto all'ANAC in data 28 aprile 2020, indirizzato anche al Comune di Milano, con cui sono stati segnalati alcuni presunti profili di illegittimità relativi alla prosecuzione del Contratto servizio energia cd. SIE2 in adesione alla Convenzione Consip avente ad oggetto il Servizio Integrato Energia e servizi connessi per le pubbliche amministrazioni, Lotti 2 e 3, sottoscritto dal Comune con il RTI Cofely Italia S.p.A., oggi Engie Servizi S.p.A. (cd. appalto calore, con cui il Comune di Milano provvede all'erogazione del riscaldamento in oltre 650 siti di proprietà). In particolare, il Comune di Milano, sulla base della delibera di Giunta n. 469 del 3 aprile 2020, con la Determinazione dirigenziale n. 2683 del 14 aprile 2020, ha affidato al R.T.I. Engie Servizi S.p.A., con sede a Roma, il servizio di gestione, conduzione e manutenzione degli impianti termici degli immobili del Comune di Milano, nonché i servizi e lavori complementari e/o analoghi in linea con le avanzate politiche ambientali e di innovazione tecnologica per il periodo 16 aprile 2020-15 aprile 2021.

A seguito di segnalazione del 28 aprile 2020, l'ANAC ha avviato un procedimento istruttorio volto a verificare la correttezza della rinegoziazione con proroga.

Il procedimento di vigilanza è stato tuttavia sospeso in ragione dell'instaurazione di un contenzioso giudiziale sulla medesima questione da parte della Siram S.p.A., la

nuova aggiudicataria della convenzione Consip SIE-3, che ha impugnato dinanzi al Tar Lombardia gli atti del Comune di Milanodi proroga in favore di Engie.

Nell'ambito di detto contenzioso, in relazione alla richiesta di domanda cautelare vi è stata una pronuncia nel doppio grado di giudizio che, visto che “dai *documenti versati in atti emerge come Siram s.p.a. abbia più volte dichiarato di essere pronto a gestire gli impianti integralmente dall'aprile 2021, e solo in parte dall'ottobre 2020*”, ha condotto il Comune di Milano a richiedere ad Engie di proseguire la prestazione dei servizi fino al 31 dicembre 2020 e a Siram di subentrare nella gestione del servizio a far data dal 1° gennaio 2021.

Tuttavia, l'aggravamento della situazione pandemica e le difficoltà termiche derivanti da un eventuale passaggio di consegne in pieno periodo invernale hanno reso di fatto non praticabile il subentro alla data del 31 dicembre 2020, per cui le parti sono giunte ad una conclusione transattiva della vicenda, in base alla quale:

- Siram ha rinunciato al ricorso pendente dinanzi al Tar Lombardia, a fronte dell'avvio del servizio a far data dal 16 aprile 2021;
- Engie ha accettato di proseguire nell'esecuzione del contratto, già oggetto di precedente proroga, fino al 15 aprile 2021.

Il Consiglio dell'ANAC - acquisiti elementi di aggiornamento dal Comune di Milano in merito all'affidamento del servizio a Siram S.p.A. e preso atto della transazione e dei termini della stessa con prevista decorrenza della gestione del servizio a far data dal 16 aprile - nell'adunanza del 30 marzo 2021, ha deliberato il riavvio del Procedimento ai sensi dell'articolo 10, comma 2 del Regolamento di Vigilanza, conclusosi, a seguito di una complessa istruttoria, svolta nel rispetto del contraddittorio con le parti, con la delibera oggetto dell'odierno ricorso.

A sostegno del gravame sono state formulate le seguenti censure:

I. Sulla prosecuzione del servizio: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, All. 2, del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, e dell'art. 30 e 106 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e difetto di motivazione;

II. Sull'affidamento del servizio in relazione alle Case Vacanze: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 30 e 106 del d.lgs. n. 50/2016; eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e difetto di motivazione;

III. Sull'efficientamento energetico: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6, All. 2, del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e difetto di motivazione.

L'ANAC, costituita in giudizio per resistere al ricorso, ha, anche in ottemperanza agli ordini istruttori disposti con le ordinanze presidenziali nn. 7795/2022 e 5225/2024, versato in atti documenti e una memoria, in cui ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, essendo stato rivolto nei confronti di un atto amministrativo privo di valenza provvedimentale e, quindi, non direttamente lesivo né autonomamente impugnabile e chiesto, nel merito, il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

All'udienza straordinaria del giorno 11 aprile 2024, in vista della quale parte ricorrente ha versato in atti una memoria di replica, la causa è stata trattenuta in decisione.

Deve essere preliminarmente scrutinata da parte del Collegio l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'Autorità resistente.

L'eccezione è fondata.

Nel caso che ci occupa, l'ANAC ha agito nell'ambito del potere di vigilanza "sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia", sancito da tutte le normative di settore susseguitesisi nel tempo, che può esplicarsi nell'emanazione di atti di orientamento per la corretta applicazione della normativa da parte delle Amministrazioni vigilate.

In altri termini, nell'esercizio di detto potere, l'Autorità non emette atti dispositivi nei confronti del soggetto vigilato, limitandosi ad esprimere in relazione alle vicende esaminate il proprio avviso interpretativo alla luce della normativa di riferimento e a rilevare potenziali criticità.

La lettura della Delibera oggetto del presente giudizio, che nel dispositivo si limita a riassume le risultanze argomentative svolte nella parte in diritto, fa emergere con chiarezza di trovarsi al cospetto di un atto privo di contenuto precettivo per il soggetto vigilato, che non può dunque lamentare alcuna compressione diretta e immediata della propria sfera giuridica (cfr. Tar Lazio, sez. I S, n. 704/2022: “*L’atto dell’Autorità, in tali casi, non costituisce una manifestazione di volontà in grado di incidere sulla sfera giuridica del destinatario ma è la mera rappresentazione di un giudizio, che può eventualmente essere accompagnato dall’invito alla stazione appaltante ad esercitare i propri poteri di autotutela*”).

Al riguardo, in linea con l'insegnamento costantemente espresso dalla giurisprudenza, deve ritenersi che la delibera di cui è causa non può in alcun modo modificare la sfera giuridica soggettiva della società ricorrente, atteso che la lesività del parere ANAC “*si manifesta solo se sia trasporto o richiamato nell’atto conclusivo del procedimento che dispone in senso negativo per il destinatario*”, da parte dell’organo istituzionale competente ad intervenire sulla situazione concreta (Cons. Stato, sez. VI, 11 marzo 2019 n. 1622; TAR Lazio, Roma, sez. I, 21 ottobre 2019 n. 12074). L’ANAC non ha il potere di sostituirsi o imporsi alle stazioni appaltanti nelle decisioni di loro competenza, che sono espressione di autonomia contrattuale, da assumersi con riguardo a un contratto già stipulato e perfetto, rispetto alle quali l’intervento di vigilanza dell’Autorità può compendiarsi solo in pareri aventi la funzione di supportare e consigliare (TAR Lazio, Roma, sez. I, 2 ottobre 2019 n. 11492).

Del resto, l’Autorità, esponendo la propria interpretazione in base alla normativa di riferimento, non ha nemmeno invitato il Comune di Milano a comunicare le

eventuali iniziative di competenza. Nel caso di specie, peraltro, non vi erano nemmeno i presupposti per un adeguamento da parte del Comune di Milano ai rilievi accertati dall'Autorità con la delibera n. 535/2021, in quanto le criticità sono state accertate *a posteriori*, quando ormai si era già realizzata la prosecuzione dell'affidamento nei confronti dell'impresa ricorrente. La delibera ANAC è stata emessa a luglio 2021 e la Determina di prosecuzione dell'affidamento alla Engie Servizi spa risale all'aprile 2020.

Quindi, anche a un esame in concreto, la delibera gravata non produce alcun effetto lesivo nella sfera giuridica della ricorrente: essa, invero, non contiene alcun obbligo conformativo puntuale per la successiva attività da porre in essere, né pone i soggetti interessati di fronte all'alternativa tra adeguarsi ai rilievi in essa contenuti o subirne le conseguenze mediante l'adozione di ulteriori e successivi provvedimenti di natura sanzionatoria o diversamente afflittiva.

Conclusivamente, in accoglimento dell'eccezione preliminare sollevata dall'ANAC, il ricorso è da ritenere inammissibile per difetto di interesse, perché l'atto impugnato, ha natura di un parere non vincolante, con il quale l'Autorità esprime valutazioni che possono essere eventualmente di impulso per l'esercizio, da parte della stazione appaltante o di altre Autorità, dei loro poteri, ma che sono di per sé prive di autonoma consistenza lesiva (TAR Lazio, Roma, sez. I, 24 luglio 2019 n. 9950 e 21 marzo 2019 n. 3764).

Sussistono giustificate ragioni, anche tenuto conto della definizione in rito della controversia, per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente

Davide De Grazia, Primo Referendario

Antonietta Giudice, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Antonietta Giudice

IL PRESIDENTE
Rosa Perna

IL SEGRETARIO