

Pubblicato il 31/10/2025

**N. 19062/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 05377/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 5377 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS- -OMISSIS- S.r.l., -OMISSIS- S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Clarizia, Giovanni La Fauci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanna Albanese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

*previa tutela cautelare*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della Determinazione Dirigenziale n. -OMISSIS- del -OMISSIS- della Città Metropolitana di Roma Capitale avente ad oggetto "CIG: -OMISSIS- - determinazione a contrarre - indizione di un appalto specifico per la conclusione di un accordo quadro, con unico operatore, per l'affidamento dei "servizi di vigilanza armata da svolgersi presso le sedi di pertinenza di CMRC", nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione per i servizi di vigilanza - Importo complessivo appalto € 7.601.790,00 IVA inclusa, oltre incentivi ex art. 45, co. 2, D.Lgs 36/2023";

- di tutti gli atti in essa richiamati;

- del Bando istitutivo, della Lettera di Invito, del Capitolato e di tutti gli atti facenti parte della *lex specialis*;

- dei chiarimenti pubblicati dalla Stazione appaltante;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 13.10.2025:

- della nota prot. CMRC-2025--OMISSIS- del -OMISSIS-, con la quale il Direttore Generale di CMRC ha rilasciato l'autorizzazione "ai sensi dell'art. 1, comma 510, della Legge 208/2015, a procedere all'acquisizione in autonomia del servizio [di vigilanza per gli immobili dell'Ente], in deroga all'obbligo di avvalersi di centrali di committenza o soggetti aggregatori";

- della nota prot. CMRC-2025--OMISSIS- del -OMISSIS-, con la quale il Dirigente del Dip. VIII di CMRC ha richiesto "formale autorizzazione a procedere all'acquisizione in autonomia del servizio di vigilanza per gli immobili dell'Ente, in deroga all'obbligo di avvalersi di centrali di committenza o soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 1, comma 510, della Legge 208/2015 (Legge di stabilità 2016), con particolare riferimento alla convenzione quadro stipulata dalla Regione Lazio per l'affidamento dei "Servizi di vigilanza armata e guardiania per le amministrazioni del territorio della Regione Lazio";

- della Determina dirigenziale prot. n.-OMISSIS- del -OMISSIS-, con la quale CMRC ha nominato la Commissione giudicatrice per la gara de qua;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso, anche non conosciuto.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 la dott.ssa Annamaria Gigli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

1. Con ricorso depositato il 30/4/2025, previa notifica, il raggruppamento temporaneo di imprese costituito tra la -OMISSIS--OMISSIS- -OMISSIS-S.R.L., mandataria, e la -OMISSIS-S.R.L., mandante (in sintesi "-OMISSIS- -OMISSIS-") ha agito per l'annullamento, previa tutela cautelare, della determinazione a contrarre, di cui alla determina n. -OMISSIS- del -OMISSIS- della Città Metropolitana di Roma Capitale, con cui è stato indetto un appalto specifico per la

conclusione di un accordo quadro, con unico operatore, per l'affidamento dei "servizi di vigilanza armata da svolgersi presso le sedi di pertinenza di CMRC", e degli ulteriori atti ad essa connessi come meglio dettagliato in epigrafe.

2. A sostegno del ricorso ha proposto il seguente motivo di ricorso:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, co. 449 - 455 - 456 L. 296/2006, 9 L. 66/2014, 26 L. 488/199, art. 3 L.r. Lazio n. 12/2016; 498-bis e 498-ter R.R. Lazio n. 1/2022. Violazione dell'art. 59 D.Lgs. 36/2023. Eccesso di potere; difetto di istruttoria; illogicità manifesta.

3. Città metropolitana di Roma Capitale si è costituita in data 8.5.2025 eccependo il difetto di legittimazione attiva delle ricorrenti nonché l'infondatezza, nel merito, del ricorso.

4. Alla camera di consiglio del 21.5.2025 parte ricorrente ha rinunciato alla sola istanza cautelare come da verbale in atti.

5. All'esito dell'udienza pubblica del 17.9.2025 la causa è stata rinviata per la richiesta di deposito di motivi aggiunti.

6. Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 13.10.2025, parte ricorrente ha impugnato gli ulteriori atti in epigrafe, evidenziando la loro inidoneità a sanare i vizi originari dell'atto impugnato.

7. Alla camera di consiglio del 23.10.2025 la causa è stata trattenuta in decisione previo avviso alle parti della possibile definizione ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

8. Sussistono i presupposti per la definizione in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

9. Parte ricorrente ha proposto domanda di annullamento della determina di indizione dell'appalto e degli ulteriori atti connessi, come in epigrafe precisato, affidandosi ad un unico motivo di ricorso. In particolare, ha evidenziato come la scelta dell'Amministrazione di indire tale gara difetti di motivazione e adeguata istruttoria, nonché risulti in contrasto con la normativa in materia, atteso che:

- la Regione Lazio, in qualità di soggetto aggregatore, aveva già indetto una procedura aperta, suddivisa in sette lotti, per la conclusione di convenzioni quadro, ai sensi dell'art. 1, comma 456, della L. n. 296/2006, per l'affidamento dei "Servizi di vigilanza armata e guardiania per le amministrazioni del territorio della Regione Lazio" (v. doc. 10 ricorrente);

- la stessa si era conclusa con l'aggiudicazione del Lotto 1, relativo al servizio di vigilanza armata da svolgere in favore degli enti ricadenti in determinati municipi di Roma Capitale, proprio alla odierna ricorrente -OMISSIS- -OMISSIS- (v. doc. 6 ricorrente);

- del tutto inspiegabilmente, quindi, la Città Metropolitana di Roma Capitale si era determinata, con il provvedimento gravato, ad indire una nuova procedura per l'affidamento di un accordo quadro per l'esecuzione degli stessi servizi di vigilanza armata, presso le sue sedi della Città Metropolitana, decidendo di non aderire, senza alcuna motivazione in merito, alla predetta convenzione quadro della Regione Lazio (v. doc. 1 ricorrente).

10. Il ricorso deve essere accolto nei termini e per le motivazioni di seguito esposte.

11. In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di difetto di legittimazione ad agire e/o di interesse di parte ricorrente. È la stessa Città Metropolitana a riconoscere che alcuni immobili interessati dall'appalto, oggetto di ricorso, rientrano nel Lotto di cui il raggruppamento temporaneo ricorrente risulta aggiudicatario. Ciò dimostra che l'interesse ad agire è concreto e attuale, essendo, al contrario, del tutto ipotetiche le prospettazioni dell'Amministrazione secondo cui per tali sedi "sta valutando di affidare il servizio di vigilanza armata alla Polizia metropolitana" (v. memoria difensiva dell'Amministrazione del 18/05/2025).

12. Nel merito la materia risulta regolata, in via principale, dall'art. 9 del D.L. n. 66/2014 secondo cui con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo le modalità e i limiti dettagliati dalla norma, "*sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche*", ad esclusione di taluni enti, "*ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 per lo svolgimento delle relative procedure*" (comma 3); "*le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip Spa o agli altri soggetti aggregatori ai sensi del comma 3 possono procedere, qualora non siano disponibili i relativi contratti di Consip Spa o dei soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria*" (comma 3-bis).

12.1 Precisa, quindi, art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015 che "*Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, 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*".

13. La giurisprudenza amministrativa (v. in particolare Cons. Stato, Sez. V, 10/05/2022, n.3650) ha già avuto modo di chiarire la portata applicativa della normativa richiamata, precisando che:

- con il menzionato art. 9 del d.l. n. 66 del 2014 è stata introdotta la figura dei "soggetti aggregatori" per l'acquisizione di beni e servizi;

- per le categorie di beni e servizi individuate dal Tavolo dei soggetti aggregatori, di cui alla predetta norma, "*non sarà consentita l'indizione di autonome procedure da parte delle amministrazioni statali centrali e periferiche e delle regioni, degli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e degli enti del servizio sanitario nazionale*";

- laddove, infatti, l'oggetto del servizio, posto in gara, risulti sostanzialmente identico e quello contemplato dalla convenzione, la stessa “non può essere disattesa” sicché “*In presenza di una convenzione stipulata da un soggetto aggregatore per servizi sostanzialmente analoghi a quelli di specie, il Comune (...) non poteva indire una nuova gara, e, una volta indettata, era tenuto a revocarla a seguito della previa verifica sul portale della convenzione stipulata da (...) quale soggetto aggregatore*”;

- “*Secondo l'art. 1, comma 510, l. n. 208 del 2015, infatti, la deroga alla convenzione potrebbe essere disposta soltanto per ragioni che attengono strettamente alle caratteristiche della prestazione essenziale, oggetto del servizio*”;

- è quindi necessaria “*una motivazione adeguata al fine di dimostrare l'integrazione del presupposto dell'esercizio del potere di indizione di una gara autonoma, ai sensi dell'art. 1, comma 510, della legge n. 208 cit.; in particolare, non risultano esplicitate le ragioni per le quali il servizio oggetto di convenzione stipulata dal soggetto aggregatore non sarebbe idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali, che, in ogni caso, secondo il Collegio, devono essere ritenute tali in senso oggettivo e funzionale, anche se in considerazioni degli specifici bisogni dell'Ente*” (v. Cons. Stato, Sez. V, 10/05/2022, n.3650).

14. Ebbene, applicando le predette coordinate ermeneutiche alla fattispecie in esame, si evidenzia, in primo luogo, la sovrapposibilità tra le tipologie di servizio oggetto dell'appalto autonomo, indetto da Città Metropolitana, e quello di cui alla convenzione regionale, attinenti entrambi alla vigilanza armata (v. Convenzione Quadro della Regione Lazio e capitolato del nuovo appalto, rispettivamente doc. 10 e doc. 3 ricorrente).

14.1 In secondo luogo, nella determina gravata manca del tutto l'espressione di qualunque motivazione in ordine alla mancata adesione alla convenzione stipulata dal soggetto aggregatore. Nella stessa, invero, si afferma che “*non sono attive convenzioni Consip di cui all'art. 26, comma 1, della Legge 488/1999 aventi ad oggetto servizi comparabili con quelli relativi alla presente procedura*”, mentre non è presente alcun riferimento alla convenzione regionale sopra menzionata.

14.2 Non colgono, in terzo luogo, nel segno le ragioni, dedotte da parte resistente, relative alla pretesa maggior convenienza del nuovo appalto, in ogni caso del tutto inesprese nella opportuna sede provvedimentale. Città metropolitana, nei soli scritti difensivi, effettua un'analisi comparativa dei prezzi della Convenzione regionale, a cui ha deciso di non aderire, rispetto a quelli applicati nei contratti vigenti, in scadenza. Di contro, l'oggetto del presente ricorso è la determina con cui è stato indetto un nuovo appalto specifico per l'affidamento dei “servizi di vigilanza armata”: quest'ultimo costituisce, quindi, rispetto ai prezzi della Convenzione regionale, il corretto parametro di riferimento per verificare la convenienza della autonoma procedura competitiva intrapresa.

15. Infine, non vale a sanare la dedotta carenza motivazionale la sopravvenuta attività provvedimentale di Città Metropolitana, oggetto del ricorso per motivi aggiunti.

15.1 Ed invero l'autorizzazione del Direttore Generale a procedere all'acquisizione in autonomia del servizio di vigilanza per gli immobili dell'Ente, in deroga all'obbligo di avvalersi di centrali di committenza o soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 1, comma 510, della Legge 208/2015 (v. nota prot. CMRC-2025--OMISSIS- del -OMISSIS- – doc. 13 Amministrazione), è successiva rispetto al provvedimento gravato. In disparte la possibilità di integrazione postuma della motivazione, peraltro con un mero atto interno e non con un nuovo provvedimento, si evidenzia come il richiamato art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, disponga che le amministrazioni interessate 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 (v. sopra).

16. Sussiste, quindi, il lamentato vizio del difetto di motivazione e istruttoria in merito alla scelta di Città Metropolitana di indire il bando in via autonoma stante l'assenza, nel provvedimento gravato, di alcuna espressione delle ragioni per cui il servizio oggetto di convenzione regionale non sarebbe idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione, con conseguente contrasto con la normativa in materia, come sopra esposta.

17. Per quanto detto, il ricorso deve essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato, nei termini e limiti di cui in motivazione, con conseguente obbligo di Roma capitale di rideterminarsi, impregiudicato ogni ulteriore esercizio del proprio potere discrezionale, nel rispetto del vincolo conformativo derivante dalla presente decisione.

18. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, sono poste a carico della Amministrazione resistente alla luce del principio della soccombenza nel giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo accoglie e per l'effetto annulla la Determinazione Dirigenziale n. -OMISSIS- del -OMISSIS- della Città Metropolitana di Roma Capitale nei limiti e termini di cui in motivazione;
- condanna Città Metropolitana di Roma Capitale al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente che liquida in complessivi euro 3.000,00, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato ove versato.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Igor Nobile, Primo Referendario

Annamaria Gigli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Annamaria Gigli**

**IL PRESIDENTE**

**Pietro Morabito**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri