



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sui ricorsi in appello iscritti ai NRG 4522 e 10370 dell'anno
2003 proposti rispettivamente:

- quanto al primo (NRG 4522/2003), da **SIRAM S.p.A.** (già
Dalkia S.p.A.), in persona del legale rappresentante in carica,
in proprio e quale capogruppo mandataria dell'A.T.I. costituita
Dalkia Facilities Management s.a., Contec Servizi S.r.l., S.T.I.
S.p.A., Consorzio Nazionale Servizi S.c. a r.l., Pirelli & C.
Property Management S.p.A. (mandanti), rappresentata e
difesa dagli avv. Bruno Becchi e Vito Bellini, con i quali è
elettivamente domiciliata in Roma, via Orazio n. 3 (presso lo
studio del secondo);

contro

SAGAD s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica,
rappresentata e difesa dal prof. Avv. Fabio Francario, con il
quale è elettivamente domiciliato in Roma, via Savoia n. 31;

e nei confronti di

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE e
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, ciascuno in persona del
ma

N. 7068/2004

Reg. Dec.

N. 4522 e 10370

Reg. Ric.

Anno 2003

rispettivo ministro in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i ci uffici domicilia ope legis in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nonché

CONSIP S.p.A. e GRUPPO INA S.r.l., ciascuna in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituiti in giudizio;

- quanto al secondo (NRG. 10370/2003), da **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**, ciascuno in persona del rispettivo ministro in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i ci uffici domicilia ope legis in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

SAGAD s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica;

CONSIP – Concessionaria Servizi Informativi Pubblici - S.p.A., in persona del legale rappresentante in carica;

GRUPPO INA S.r.l., in persona del legale rappresentante in carica;

SIRAM S.p.A. (già Dalkia S.p.A.), in persona del legale rappresentante in carica, in proprio e quale capogruppo mandataria dell'A.T.I. costituita Dalkia Facilities Management s.a., Contec Servizi S.r.l., S.T.I. S.p.A., Consorzio Nazionale Servizi S.c. a r.l., Pirelli & C. Property Management S.p.A. (mandanti),

entrambi per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III, n. 4366 del 19 maggio 2003;

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione, quanto al ricorso NRG 4522/2003, della Sagad S.r.l. e dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Giustizia, mentre nessuno degli appellati si è costituito nel ricorso NRG 10370/2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive tesi difensive;

Visto il Dispositivo di sentenza n. 209/04;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 23 marzo 2004 il consigliere Carlo Saltelli;

Uditi gli avvocati Faccini, per delega dell'avvocato Bellini, per la società SIRAM S.p.A., l'avvocato dello Stato Ferrante, per il Ministero dell'Economia e della Finanze e per il Ministero della Giustizia, e l'avvocato Francario, per la società SAGAD S.r.l.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

F A T T O

Con contratto pos. N. 9849 Rep. 12821 del 15 luglio 1998 il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica affidava alla S.A.G.A.D. S.r.l.

l'appalto del servizio di pulizia dei locali occupati dal Ministero di Grazia e Giustizia siti in Roma, Piazzale Clodio, Via Varisco n. 11, via Teulada n. 28 e n. 40, via dei Gladiatori n. 61 e n. 63 e Largo Luigi Daga n. 2, già via Silvestri n. 251 (tutti descritti nelle "Schede locali", allegate al contratto stesso), per la durata di quattro anni, dal 1° aprile 1998 al 31 luglio 2002 (articolo 4, primo capoverso).

Con nota in data 9 aprile 2002 la predetta S.A.G.A.D. S.r.l., ai sensi dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, dichiarava la propria disponibilità a rinnovare il contratto, offrendo a tal fine la riduzione del corrispettivo pari al 3,5 %, fermo restando il rimanente contenuto del contratto: tale nota rimaneva priva di riscontro.

Nel frattempo, avendo stipulato con il Ministero dell'Economia, ai sensi del terzo comma dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, apposita convenzione per la fornitura di servizi di gestione integrata (*global service*), la CONSIP S.p.A. con bando in data 20 marzo 2001 indiceva una gara per l'appalto (suddiviso in sette lotti, per la durata di due anni per ogni lotto, prorogabile fino ad ulteriori dodici mesi) di fornitura del servizio di gestione integrata (*global service*) degli immobili adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, tra cui, nel lotto 5, erano compresi anche quelli oggetto del contratto stipulato il 15 luglio 1998 tra l'Amministrazione statale e la

S.A.G.A.D. S.r.l.; aggiudicataria di tale appalto risultava la Dalkia S.p.A, poi SIRAM S.p.A., in qualità di mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese costituito da Dalkia Facility Management s.a., S.T.I. S.p.A., Consorzio Nazionale Servizi, Pirelli & C. Property Management S.p.A., con la quale, conseguentemente la CONSIP S.p.A. stipulava in data 6 marzo 2002 la relativa convenzione.

Intanto, con varie note (n. 69715, 57340, 36206 e 36208 del 15 luglio 2002 relativi ai vari immobili oggetto del contratto del 15 luglio 1998) il Ministero dell'Economia e delle Finanze invitava la S.A.G.A.D. S.r.l., che accettava espressamente, a proseguire in economia, col sistema del cottimo fiduciario, il servizio di pulizia già oggetto dell'originario contratto, dal 1° agosto 2002 al 31 dicembre 2002.

Dopo tale ultima data la predetta S.A.G.A.D. S.r.l. dichiarava formalmente di non accettare i successivi inviti (prot. 3182, 3183, 3186, 3189 e 3190 del 17 gennaio 2003), così che il servizio di pulizia dei relativi immobili proseguiva in via di fatto, ed anzi con atto di significazione notificato il 6 febbraio 2003, rilevata l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sulla istanza di rinnovo contrattuale formulata il 9 aprile 2002 e rilevata altresì la asserita inadempienza contrattuale della Dalkia S.p.A. che ancora non aveva dato esecuzione al nuovo contratto relativo al servizio di

polizia, illegittimamente subappaltando il servizio di pulizia di alcuni locali ad un'impresa con non era neppure in possesso dei necessari requisiti stabiliti dalla legge, invitava e diffidava il Ministero dell'Economia non solo ad avviare le necessarie procedure di vigilanza e di controllo sull'esecuzione della convenzione intercorsa tra la CONSIP S.p.A. e la Dalkia S.p.A., ma anche a definire il procedimento amministrativo avviato con la istanza del 9 aprile 2002.

Con ricorso giurisdizionale notificato tra il 18 ed il 24 febbraio 2003, poi, la predetta S.A.G.A.D. S.r.l. chiedeva al Tribunale amministrativo regionale del Lazio l'annullamento dei provvedimenti n. 134572 (Ufficio XVIII) del 15 gennaio 2003 del Direttore generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché n. 3182, 3183, 3186, 3189 e 3190 del 17 gennaio 2003 a firma del dirigente dell'Ufficio XVIII del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella parte in cui disponevano l'interruzione delle prestazioni di pulizia dei locali degli uffici dipendenti dal Ministero della Giustizia a decorrere dal 28 febbraio 2003, oltre ad ogni altro atto preparatorio, presupposto, connesso o consequenziale, alla stregua di un solo articolato motivato di censura rubricato "Violazione e falsa applicazione degli artt. 24, c. 3°. L. 27 dicembre 2002, n. 289, 26 e 27 della L. 23 dicembre 1999 n. 488 – Violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di interpretazione degli atti amministrativi e di conservazione

degli effetti giuridici”, formulando altresì anche domanda di risarcimento danni subiti per l’illecito comportamento dell’amministrazione statale.

Ricapitolati i fatti salienti dell’intera vicenda, la ricorrente osservava che la determinazione assunta dall’Amministrazione si fondava sull’erroneo presupposto dell’obbligo assoluto ed incondizionato di doversi avvalere della convenzione stipulata dalla CONSIP S.p.A., laddove per i contratti in scadenza nel triennio 2000 – 2002 (tra cui rientrava quello stipulato il 15 luglio 1998) vi era l’espressa previsione dell’alternativa del rinnovo (purchè fosse assicurata una riduzione del corrispettivo non inferiore al 3%), proprio per conseguire il quale la ricorrente aveva formulato apposita dichiarazione di disponibilità in data 9 aprile 2002, rimasta senza esito; del resto, secondo la società ricorrente, pur dovendo convenirsi sulla non automaticità del rinnovo contrattuale, non si poteva negare che l’Amministrazione, disponendo effettivamente le proroghe dell’originario contratto aveva valutato l’opportunità e la convenienza di quest’ultimo, così che, anche ad ammettere la nullità delle proroghe, esse dovevano valere comunque come atti di rinnovo contrattuale.

Con successivo atto, notificato a mezzo del servizio postale in data 26/27 marzo 2003, la ricorrente chiedeva l’annullamento anche della nota prot. 29149 del 26 febbraio 2003, a firma del direttore generale del Dipartimento

dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro, con la quale si comunicava che l'avvenuta prosecuzione del contratto, alle stesse condizioni tecniche ed economiche, era da considerarsi implicita rigetto della richiesta di proroga del contratto originario.

Avverso tale atto venivano sollevati quattro mezzi di censura, lamentandosi: 1) "Violazione e falsa applicazione dell'articolo 26 e dell'articolo 27, comma VI, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000); violazione e falsa applicazione dell'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003)"; 2) "Violazione e falsa applicazione dei principi di legalità dell'azione amministrativa, di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi; violazione e falsa applicazione dei principi in materia di interpretazione, nullità e conversione degli atti amministrativi"; 3) "Violazione degli articoli 2 e 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241 - Violazione dell'articolo 113 Cost."; 4) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 12 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440": la ricorrente, sotto svariati profili, sosteneva l'illegittimità del preteso provvedimento implicito di rigetto della istanza di rinnovo contrattuale per assoluto difetto di motivazione, anche in relazione alla facoltà riconosciuta dalla legge all'Amministrazione di scegliere tra il rinnovo del contratto e l'utilizzazione della convenzione con la CONSIP S.p.A.; tanto più che contraddittoriamente, mentre

sosteneva di non poter concedere rinnovi, aveva prorogato espressamente più volte l'originario contratto con provvedimenti che sostanzialmente erano veri e propri rinnovi contrattuali.

Con ulteriore atto, intitolato "Ulteriori motivi aggiunti e istanza di concessione di misure cautelari provvisorie ai sensi dell'articolo 21, c. IX l. 1034/1971 smi in relazione al ricorso R.G. 1738/03)", notificato tra il 27 ed il 28 marzo 2003 la società ricorrente deduceva, inoltre, la violazione dell'ordinanza cautelare n. 1016 del 26 febbraio 2003 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sez. III), che aveva accolto la istanza cautelare di sospensione degli atti già impugnati), da parte della nota prot. 3353 del 25 marzo 2003, con cui il Ministero della Giustizia aveva stabilito che a decorrere dal 1° aprile 2003 tutti i servizi di manutenzione degli impianti e di pulizia, gestiti con contratti a cottimo fiduciario dall'ex Provveditorato generale dello Stato, in scadenza al 31 marzo 2003, sarebbero stati forniti tramite convenzione CONSIP S.p.A.

L'adito Tribunale, sezione III, nella resistenza delle intime amministrazioni statali, della SIRAM S.p.A., in proprio e nella qualità in atti, e del Gruppo INA S.r.l., con la sentenza n. 4366 del 19 maggio 2003, accoglieva il ricorso ed annullava gli atti impugnati, ritenendo fondati i motivi con cui era stato dedotto che il divieto contenuto nell'articolo 24 della

legge 27 dicembre 2002, n. 289, non era assoluto e che, pertanto, in presenza dell'apposita istanza di rinnovo contrattuale incombeva sull'Amministrazione l'obbligo di concludere il procedimento con un espresso provvedimento in cui fossero motivate le ragioni del diniego di rinnovo (e conseguenzialmente di avvalersi della convenzione stipulata con la CONSIP S.p.A.): al riguardo il Tribunale precisava opportunamente che le stesse ragioni che determinavano l'accoglimento del ricorso comportava l'obbligo in capo all'Amministrazione statale di rinnovare il provvedimento e di valutare, pertanto, la richiesta di rinnovazione dell'originario contratto formulata dalla SAGAD S.r.l., cosa che impediva lo stesso esame della domanda risarcitoria spiegata.

Avverso il dispositivo di tale statuizione (n. 81 del 15 aprile 2003) proponeva appello (NRG 4522/2003) la SIRAM S.p.A., già Dalkia S.p.A., in proprio e nella qualità di capogruppo mandataria dell'Associazione temporanea di imprese costituita con Dalkia Facilities Management S.a., Contec Servizi S.r.l., S.T.I. S.p.A., Consorzio Nazionale Servizi S.c. a .r.l., Pirelli & C. Property Management S.p.A., con atto notificato tra il 13 ed il 14 maggio 2003, articolando due motivi di gravame, con il primo, rubricato "Invia preliminare e di rito: inammissibilità dei motivi di impugnazione aggiunti di data ignota, depositati il 31 marzo 2003, per assoluta mancata notifica degli stessi, nonché degli ulteriori motivi

aggiunti 27.3.03, notificati via fax presso la sede di SIRAM S.p.A. e non presso il domicilio eletto per il giudizio, violazione e falsa applicazione degli artt. 21 L. 1034/71, 137 e 141 c.p.c. per non avere il TAR dichiarato l'inammissibilità degli atti di cui sopra", lamentava la omessa rituale notifica dei motivi aggiunti e degli ulteriori motivi aggiunti, cosa che avrebbe dovuto imporre la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto in primo grado, erroneamente omessa dai primi giudici; con il secondo, poi, deducendo "Nel merito: infondatezza del ricorso SAGAD S.R.L. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 27 co, 6° L. 488/99; 24, co. 3°, L. 289/2002; 74 R.D. 25.5.1895 n. 350; 1325 e 1326 c.c. per avere il TAR ritenuto si sia perfezionato un rinnovo contrattuale in favore di SAGAD S.R.L. e per non avere il TAR tenuto conto dell'esistenza di contratti già stipulati tra A.T.I. SIRAM e Ministero della Giustizia – travisamento", la società ricorrente sosteneva l'assoluta infondatezza del ricorso di primo grado e di tutti i motivi in esso spiegati, inopinatamente accolti dai primi giudici, sottolineando in particolare che era ben manifesta l'intenzione dell'amministrazione statale di non procedere al rinnovo in favore della SAGAD S.r.l. (tant'è che aveva prorogato il relativo servizio più volte e con titoli diverso da quello originario [cottimo fiduciario]), così che non sussistevano i presupposti del rinnovo previsti dall'articolo 27, comma 6, della legge n. 488 del 1999.

Con successivo atto notificato tra il 29 ottobre ed il 3 novembre 2003 SIRAM S.p.A., all'esito del deposito delle motivazioni della prefata sentenza, formulava motivi aggiunti, limitando tuttavia espressamente l'impugnazione della sentenza alla sola parte in cui era stata dichiarata l'illegittimità dei provvedimenti di rilascio del servizio di pulizia da parte della SAGAD S.r.l. in favore del concessionario CONSIP S.p.a., sostenendo la validità dell'intervenuto rigetto della domanda di rinnovo da parte dell'amministrazione statale e insistendo, per tale ragioni, sui motivi di gravame già spiegati.

In questo giudizio si costituivano il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Giustizia, che aderivano alle richieste dell'appellante, e la SAGAD che instava invece per il rigetto dell'avverso appello.

Avverso la predetta statuizione hanno proposto appello (NRG. 10370/2003) anche i Ministeri della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze, sostenendone l'erroneità per la violazione e falsa applicazione dell'articolo 27, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stante l'espresso obbligo per le amministrazioni statali di utilizzare le convenzioni con la CONSIP S.p.A., rispetto a cui la scelta di rinnovare l'originaria proroga si atteggiava a deroga, solo quest'ultima abbisognevole di puntuale motivazione (e non anche la scelta di non rinnovare l'originario contratto, come confusamente

ritenuto dai primi giudici); le amministrazioni appellanti negavano, peraltro, che le proroghe del servizio di pulizia stipulate con contratti di cottimo fiduciario con l'originaria contraente avessero potuto dar luogo al preteso rinnovo contrattuale.

Nessuno degli appellati si costituiva in tale giudizio.

Le parti poi illustravano le proprie rispettive tesi difensive ed in particolare la SAGAD S.r.l. sosteneva la improcedibilità degli avversi appelli per sopravvenuta carenza d'interesse, essendo nel frattempo intervenuto in data 30 dicembre 2003 apposito provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stata espressamente disposta la proroga del contratto n. 9849 per il periodo di due anni dal 1.8.2002 al 31 luglio 2004.

DIRITTO

I. E' oggetto di gravame la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III, n. 4366 del 19 maggio 2003 che, accogliendo il ricorso proposto in primo grado dalla SAGAD S.r.l. ha annullato gli atti impugnati in primo grado, ritenendo fondati i motivi con cui era stato dedotto che il divieto contenuto nell'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, non era assoluto e che, pertanto, in presenza dell'apposita istanza di rinnovo contrattuale incombeva sull'Amministrazione l'obbligo di concludere il procedimento con un espresso provvedimento in cui fossero

motivate le ragioni del diniego di rinnovo (e conseguenzialmente di avvalersi della convenzione stipulata con la CONSIP S.p.A.).

Avverso tale pronuncia hanno proposto separatamente appello sia la SIRAM S.p.A., in proprio e nella qualità indicata in atti, sia le amministrazioni statali intimate in primo grado, sollevando identiche censure di merito, contestando decisamente che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) avesse l'obbligo di concludere il procedimento avviato dalla SAGAD S.r.l. con la richiesta di rinnovo contrattuale, in ragione della precisa disposizione contenuta nei commi 1 e 3 dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

La SIRAM S.p.A. ha dedotto, altresì, l'inammissibilità del ricorso di primo grado per la omessa rituale notifica dei motivi aggiunti proposti in primo grado dalla SAGAD S.r.l.

Quest'ultima, costituitasi nel solo giudizio di appello instaurato dalla SIRAM S.p.A., ha dedotto l'inammissibilità ed infondatezza dell'appello, chiedendone il rigetto, e sostenendo anche l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

II. Al riguardo la Sezione osserva quanto segue.

II.1. Va preliminarmente disposta la riunione degli appelli in esame, ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura civile, pacificamente applicabile anche al processo

amministrativo, essendo essi tutti proposti avverso la medesima sentenza, in applicazione del principio della necessaria unicità del processo di impugnazione (*ex pluribus*, C.d.S., sez. IV, 21 agosto 2003, n. 4697; 24 luglio 2003, n. 4234; 20 maggio 2003, n. 2708; C.G.A. Sicilia, 6 novembre 2000, n. 433).

II.2. Non può trovare accoglimento, poi, la tesi prospettata dalla appellata SAGAD S.r.l. circa la improcedibilità degli appelli per sopravvenuta carenza di interesse in relazione al provvedimento in data in data 30 dicembre 2003, con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha espressamente disposto la proroga del contratto n. 9849 per il periodo di due anni dal 1.8.2002 al 31 luglio 2004.

E' sufficiente, al riguardo, rammentare che, secondo un univoco e consolidato indirizzo giurisprudenziale, da cui non vi è motivo alcuno per discostarsi, la spontanea esecuzione della sentenza di primo grado immediatamente esecutiva non può configurarsi come acquiescenza alla stessa, salvo che non sussistano univoci elementi da cui possa desumersi la volontà di accettare la decisione di primo grado (*ex multis*, C.d.S., ; sez. VI, 2 maggio 1999, n. 222; sez. V, 8 luglio 2002, n. 3749; 4 novembre 1999, n. 1812; sez. IV, 18 marzo 2002, n. 1610; 12 settembre 2000, n. 4821; 6 giugno 1994, n. 475); è stato precisato, poi, che non è neppure ravvisabile alcuna contraddittorietà nel comportamento dell'Amministrazione

che, rimasta soccombente nel giudizio di primo grado, utilizzi gli strumenti a sua disposizione per ottemperare, in via provvisoria, a quella statuizione, ma al tempo stesso organizzi la propria difesa per ottenere una diversa decisione del giudice di appello (C.d.S., sez. IV, 10 settembre 1999, n. 1439), mentre, d'altra parte, non è elemento sintomatico di acquiescenza l'esecuzione della sentenza di primo grado non accompagnata da riserva circa l'obbligatorietà del comportamento tenuto (C.d.S., sez. VI, 23 giugno 1995, n. 616; C.G.A., Sicilia, 19 settembre 1994, n. 303).

Nel caso di specie non è revocabile in dubbio, come correttamente sottolineato dalle amministrazioni statali appellanti, che l'invocato provvedimento di proroga del contratto n. 9849 per la durata di due anni dal 1° agosto 2002 al 31 luglio 2004 (per quanto non perfettamente aderente al *dictum* della sentenza di prime cure), si basa espressamente ed esclusivamente sulla necessità di dare esecuzione alla impugnata sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III, n. 4366 del 19 maggio 2003: la volontà così manifestata dall'Amministrazione, in mancanza di altri elementi, non è dunque espressione della sua libera determinazione di prorogare effettivamente l'originario contratto, ma si atteggia a scelta necessitata (ancorché imprecisa e confusa) di dare esecuzione alla pronuncia di primo grado, immediatamente esecutiva e perciò obbligatoria.

II.3. Passando all'esame degli appelli, deve innanzitutto esaminarsi il motivo di gravame proposto dalla S.I.R.A.M. S.p.A. in ordine alla dedotta inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata rituale notificazione dei due atti contenenti motivi aggiunti ed ulteriori motivi aggiunti sollevati dalla SAGAD S.r.l. in prime cure.

Il motivo non è meritevole di accoglimento.

Invero, sebbene come emerge dalla documentazione versata in atti i motivi aggiunti e gli ulteriori motivi aggiunti notificati dalla SAGAD S.p.A. alla Dalia S.r.l. a mezzo del servizio postale rispettivamente in data 27 e 28 marzo 2003 non furono recapitati in quanto al domicilio indicato la società era risultata trasferita (benché solo un mese prima la notifica del ricorso introduttivo allo stesso domicilio era andata a buon fine), non può non evidenziarsi come l'impugnazione dei provvedimenti operata con i predetti motivi (e con gli ulteriori motivi) aggiunti non era neppure necessaria, trattandosi, invero, di atti destinati ad essere travolti dall'accoglimento degli atti impugnati col ricorso introduttivo, recanti l'interruzione della prestazione del servizio di igiene erogato a decorrere dal 28 febbraio 2003: infatti, la nota prot. 21949 del 26 febbraio 2003, impugnata con i (primi) motivi aggiunti, lungi dall'averne un vero e proprio contenuto provvedimento, si limitava a chiarire il senso della già avvenuta prosecuzione dell'originario contratto (poi interrotta dal 28 febbraio 2003

con i provvedimenti impugnati col ricorso di primo grado), specificando che essi contenevano l'implicito rigetto della richiesta di rinnovo del contratto formulata il 9 aprile 2002, mentre con gli ulteriori motivi aggiunti la SAGAD S.r.l. aveva lamentato la sostanziale elusione da parte dell'amministrazione della giustizia della precedente favorevole pronuncia cautelare ottenuta sul ricorso principale.

Il mancato perfezionamento della notifica dei motivi aggiunti e degli ulteriori motivi aggiunti alla Dalkia S.r.l., sotto tale profilo, non ha pertanto influito né sulla corretta instaurazione del rapporto processuale, né sull'esercizio di diritto di difesa della predetta società, odierna appellante, il *thema decidendum* essendo già stato pienamente ed esaurientemente individuato col ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, rispetto al quale non è stata svolta alcuna questione di ammissibilità (del resto è appena il caso di segnalare che le censure spiegate con i primi motivi aggiunti non sono altro che una sostanziale ripetizione di quelle prospettate col ricorso principale, mentre addirittura alcuna censura risulta formalmente sollevata con gli ulteriori motivi aggiunti).

Ciò senza contare, d'altra parte, che, come emerge dalla stessa lettura della sentenza impugnata, il Tribunale ha dato espressamente atto che dei motivi aggiunti e dei successivi ulteriori motivi aggiunti era stata autorizzata la notifica a

mezzo fax, circostanza rispetto alla quale non vi è alcun elemento per dubitare che non sia stata eseguita, non essendo stata al riguardo svolta alcuna eccezione o contestazione né all'udienza di discussione del ricorso di primo grado, né nel presente grado di appello dalla società appellante; né risulta che il difensore di quest'ultima all'udienza di discussione di primo grado abbia in qualche modo manifestato dubbi ovvero eccepito la mancata notificazione dei predetti atti ovvero abbia dedotto l'impossibilità di svolgere un'adeguata difensiva sul punto.

Al rigetto del motivo di gravame in esame segue ovviamente anche il rigetto della altrettanto inammissibile richiesta di prova testimoniale avanzata dal difensore della SAGAD S.r.l. per dimostrare l'infondatezza in fatto delle avverse eccezioni preliminari, con l'indicazione, quali testimoni degli stesso componenti del collegio giudicante in primo grado.

II.4. Passando all'esame del merito degli appelli proposti dalla SIRAM S.p.A., nella qualità in atti, nonché dai Ministeri dell'Economia e delle Finanze e della Giustizia, si deve rilevare che i motivi sollevati sono sostanzialmente identici e possono essere trattati congiuntamente, vertendo sulla esatta interpretazione dell'articolo 27, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché sulla natura e sul valore da attribuire alla istanza in data 9 aprile 2002, con la quale la

SAGAD S.r.l., nella vigenza del contratto stipulato il 15 luglio 1988 con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, avente durata quadriennale dal 1° aprile 1988 al 31 luglio 2002), per la fornitura dei servizi di pulizia di alcuni immobili utilizzati dal Ministero della Giustizia, aveva dichiarato la propria disponibilità al rinnovo contrattuale per due anni, proprio ai sensi del ricordato articolo 27, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, con riduzione del 3,5% del corrispettivo a suo tempo pattuito.

II.4.1. Giova al riguardo evidenziare che l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 48 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), stabiliva, al comma 1, che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente stipulava, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegnava ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato, ed aggiungeva, al terzo comma, le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato erano tenute ad approvvigionarsi utilizzando le

convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, salvo quanto previsto dall'articolo 27, comma 6.

In effetti, nell'ambito di un'evidente azione di più ampio respiro, collegata all'annuale manovra finanziaria, diretta non solo (e non tanto) a limitare indiscriminatamente la spesa pubblica, quanto piuttosto a razionalizzarla, predisponendo gli opportuni strumenti più idonei per ridurla, monitorarla e controllarla, il legislatore ha ritenuto opportuno e necessario concentrare le procedure contrattuali per la fornitura dei beni e servizi aventi rilevanza nazionale (così è infatti intitolata la rubrica dello stesso articolo 27 in esame) presso il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, prevedendo che quest'ultimo stipulasse delle convenzioni in forza delle quale l'impresa prescelta si impegnava ad accettare, sino alla concorrenza delle qualità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi a rilevanza nazionale deliberati dalle amministrazioni dello Stato, eliminando l'atomizzazione delle relative procedure contrattuali per conseguire risparmi di spesa ed evitare anche le relative moltiplicazioni di inutili e dispendiose attività delle predette pubbliche amministrazioni statali.

Coerentemente con tale indirizzo, come ricordato, il terzo comma dello stesso articolo 26 obbligava, in linea generale, le amministrazioni statali ad approvvigionarsi

utilizzando proprio le convenzioni stipulate ai sensi del precedente comma 1.

Sotto tale profilo, deve convenirsi in linea di principio con la tesi, sostenuta dalle amministrazioni statali, della imperatività della disposizione contenuta nel ricordato terzo comma dell'articolo 26 in esame: tuttavia deve aggiungersi che tale obbligo era mitigato dall'espressa salvezza delle previsioni contenute nel comma 6 dell'articolo 27 (rubricato "Disposizioni varie di razionalizzazione in materia contabile").

Detto comma disponeva che "I contratti di acquisto e fornitura di beni e servizi delle amministrazioni statali, stipulati a seguito di esperimento gara, in scadenza nel triennio 2000- 2002, possono essere rinnovati per una sola volta e per un periodo non superiore a due anni, a condizione che il fornitore assicuri una riduzione del corrispettivo di almeno il 3 per cento, fermo restando il rimanente contenuto del contratto": si tratta, all'evidenza, di una ragionevole norma transitoria finalizzata, per un verso, a salvaguardare sia gli interessi finanziari dell'amministrazione (in relazione ai possibili ritardi della concreta attuazione del sistema delineato nel comma 1 dell'articolo 26), sia l'interesse pubblico alla continuità dei servizi di fornitura di beni e servizi in atto, rimettendo alle singole amministrazioni la valutazione discrezionale circa l'opportunità di proseguire i rapporti

contrattuali in corso, rinnovandolo per non più di due anni e previa riduzione di almeno il 3% della spesa attuale.

II.4.2. Su tale substrato normativo deve essere valutata la istanza con cui la SAGAD S.r.l., richiamando proprio la disposizione contenuta nel ricordato comma 6 dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in data 9 aprile 2002, quand'era ancora in corso il rapporto contrattuale con l'amministrazione statale per il servizio di pulizia dei locali di alcuni immobili utilizzati dal Ministero della giustizia (di durata quadriennale dal 1° aprile 1998 al 31 luglio 2002), si dichiara disponibile al rinnovo contrattuale per altri due anni con una riduzione del 3,5% del canone attuale.

Orbene, ad avviso della Sezione, la evidente natura finanziaria delle disposizioni contenute nei richiamati articoli 26 e 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, esclude che rinnovo contrattuale potesse essere affidato all'iniziativa del privato contraente, trattandosi di una facoltà concessa alla sola amministrazione, cui spettava il potere discrezionale di scelta tra l'immediata utilizzazione delle convenzioni di cui al primo comma dell'articolo 26 ovvero di rinnovare i contratti in corso nel biennio 2000 - 2002, purchè tale rinnovo comportasse una diminuzione di spesa pari almeno al 3% della spesa attuale, al fine della effettiva e concreta tutela dell'interesse pubblico con il contratto (eventualmente da rinnovare).

A ciò consegue che l'istanza in data 9 aprile 2002 della SAGAD S.r.l. di disponibilità al rinnovo del contratto in atto per altri due anni con una riduzione dell'attuale corrispettivo pari al 3,5% non può essere considerata una proposta contrattuale in senso stretto (non riconoscendo, come già rilevato, la normativa in esame una tale facoltà al privato), ma deve essere interpretato come uno strumento per sollecitare la pubblica amministrazione ad effettuare la scelta (discrezionale) prevista dalla ricordata normativa e dunque come un *input* affinché l'Amministrazione interessata potesse determinarsi in maniera corretta e consapevole (a ciò essendo finalizzata l'indicazione della riduzione del 3,5%).

Ciò non esclude, tuttavia, che l'Amministrazione fosse esentata dall'obbligo di rispondere a tale istanza, concludendo in tal modo con un provvedimento espresso il procedimento così avviato: invero, se è condivisibile la tesi prospettata dalle amministrazioni statali appellanti sulla necessità che la possibilità di avvalersi della possibilità di rinnovare il contratto (piuttosto che utilizzare le convenzioni stipulate dal ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) dovesse essere oggetto di apposita motivazione in ordine alla tutela dell'interesse pubblico in questo modo perseguito, non può negarsi che la SAGAD S.r.l. era titolare di una posizione di interesse differenziato (derivante dalla sua posizione di titolare del contratto di fornitura del servizio in

atto scadente proprio nel periodo 2000 - 2002 e nella
esistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge per ottenere il
rinnovo contrattuale), avendo interesse a conoscere con
congruo e ragionevole anticipo le intenzioni
dell'Amministrazione circa l'utilizzazione o meno della facoltà
di rinnovo del contratto in atto, come prevista dalla più volte
ricordata norma di cui al comma 6 dell'articolo 27 della legge
23 dicembre 1999, n. 488, quanto meno al limitato (ma non
certo irrilevante) fine di poter adeguatamente programmare la
propria attività rivolgendo l'attenzione e l'impegno ad altre
occasioni di lavoro: in tale ottica, la istanza non solo non
poteva essere considerata un mero espediente per creare un
altrimenti inesistente obbligo (di rispondere)
dell'Amministrazione, per quanto, a tutto voler concedere, non
si trattava né di una istanza palesemente assurda, né di una
pretesa illegale (fattispecie in presenza delle quali la
giurisprudenza ha escluso l'esistenza dell'obbligo da parte
della pubblica amministrazione di concludere il procedimento
così avviato con un provvedimento espresso, C.d.S., sez. IV,
11 giugno 2002, n. 3256; 20 novembre 2000, n. 6181).

Sussisteva, pertanto, come correttamente rilevato dai
principi giudici l'obbligo dell'Amministrazione di rispondere
espressamente alla istanza del 9 aprile 2002 della SAGAD
S.r.l., ciò essendo conforme agli obblighi di lealtà, correttezza
e solidarietà, insiti nei principi di imparzialità e buon

andamento cui deve ispirarsi l'attività della pubblica amministrazione, in relazione – nel caso di specie – alla facoltà accordata dalla ricordata normativa alla sola amministrazione di poter decidere il rinnovo del contratto in atto.

II.4.3. Le stesse delineate ragioni che imponevano all'Amministrazione di dare espressa risposta alla ricordata istanza del 9 aprile 2002 della SAGAD S.r.l., escludono, peraltro, in radice che le proroghe (trimestrali) del rapporto contrattuale, dopo la sua natura scadenza del 31 luglio 2002, potevano essere considerate come implicito rigetto dell'istanza di rinnovo del contratto originario.

E' sufficiente rilevare che nei disposti provvedimenti di proroga l'Amministrazione non ha fatto mai alcun riferimento all'eventuale implicito rigetto del rinnovo, tanto più che dette proroghe non solo erano disposte nell'interesse dell'Amministrazione (non essendo evidentemente già individuato o non essendo ancora pronto il soggetto che avrebbe dovuto effettivamente svolgere il servizio di pulizia dei locali utilizzati dal Ministero della Giustizia), per quanto esse non contenevano alcun elemento o indizio da cui potesse in qualche modo emergere l'intenzione dell'Amministrazione di considerare definitivamente concluso il rapporto di cui al contratto stipulato il 15 luglio 1998 e di non voler procedere al rinnovo del contratto stesso, secondo la facoltà in tal senso riconosciute dalla legge.

Né è dato rinvenire nella fattispecie in esame (ed in particolare dalla documentazione in atti) un particolare comportamento malizioso da parte della SAGAD S.r.l. in relazione ad eventuali inequivoci, precisi e concordanti atteggiamenti dell'Amministrazione sintomatici della volontà di non rinnovare l'originario contratto, tanto più che le proroghe contrattuali, cui hanno fatto riferimento tutti gli appellanti e per mezzo delle quali l'Amministrazione ha assicurato la continuità del servizio di pulizia dei locali utilizzati dal Ministero della Giustizia, sono in realtà contratti di cottimo fiduciario, privi di qualsiasi collegamento giuridico con l'originario contratto intercorso tra le parti.

III. In conclusione, alla stregua delle osservazioni fin qui svolte gli appelli, previa riunione, devono essere respinte.

Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione IV, definitivamente pronunciando sugli appelli proposti dalla S.I.R.A.M. S.p.A. (già Dalkia S.p.A.), in proprio e quale capogruppo mandataria dell'Associazione temporanea di imprese costituita con Dalkia Facilities Management S.a., Contec Servizi S.r.l., S.T.I. S.p.A., Consorzio Nazionale Servizi S.c. a .r.l., Pirelli & C. Property Management S.p.A., nonché dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Economia e

delle Finanze avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III, n. 4366 del 19 maggio 2003, così provvede:

- Riunisce gli appelli e li respinge;
- Condanna la SIRAM S.p.A. e le Amministrazioni appellanti, in solido tra di loro, al pagamento in favore della SAGAD S.r.l. delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in complessivi €. 5000 (cinquemila).

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 23 marzo 2004, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

VENTURINI LUCIO	- Presidente
SALVATORE COSTANTINO	- Consigliere
SCOLA ALDO	- Consigliere
POLI VITO	- Consigliere
SALTELLI CARLO	- Consigliere est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli	Lucio Venturini

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA**2 novembre 2004**

(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente

Antonio Serrao

MASSIMA

Gli appelli separatamente proposti avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura civile, pacificamente applicabile anche al processo amministrativo, in applicazione del principio della necessaria unicità del processo di impugnazione.

La spontanea esecuzione della sentenza di primo grado immediatamente esecutiva non può configurarsi come acquiescenza alla stessa, salvo che non sussistano univoci elementi da cui possa desumersi la volontà di accettare la decisione di primo grado.

Non è ravvisabile alcuna contraddittorietà nel comportamento dell'Amministrazione che, rimasta soccombente nel giudizio di primo grado, utilizzi gli strumenti a sua disposizione per ottemperare, in via provvisoria, a quella statuizione, ma al tempo stesso organizzi la propria difesa per ottenere una diversa decisione del giudice di appello; non è elemento sintomatico di acquiescenza l'esecuzione della sentenza di primo grado non accompagnata da riserva circa l'obbligatorietà del comportamento tenuto.

La norma contenuta nel comma 6 dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 466 ha natura di norma transitoria

finalizzata, per un verso, a salvaguardare sia gli interessi finanziari dell'amministrazione (in relazione ai possibili ritardi della concreta attuazione del sistema delineato nel comma 1 dell'articolo 26), sia l'interesse pubblico alla continuità dei servizi di fornitura di beni e servizi in atto, rimettendo alle singole amministrazioni la valutazione discrezionale circa l'opportunità di proseguire i rapporti contrattuali in corso, rinnovandolo per non più di due anni e previa riduzione di almeno il 3% della spesa attuale.

Sebbene , ai sensi del comma 6 dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, la possibilità di avvalersi della possibilità di rinnovare il contratto (piuttosto che utilizzare le convenzioni stipulate dal ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) deve essere oggetto di apposita motivazione in ordine alla tutela dell'interesse pubblico in questo modo perseguito, in presenza di un'istanza della parte privata di un contratto di fornitura di servizio finalizzata a sollecitare il potere di scelta dell'Amministrazione, la predetta parte privata è titolare di una posizione di interesse differenziato (derivante dalla sua posizione di titolare del contratto di fornitura del servizio in atto scadente proprio nel periodo 2000 - 2002 e nella esistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge per ottenere il rinnovo contrattuale), avendo interesse a conoscere con congruo e ragionevole anticipo le intenzioni dell'Amministrazione circa l'utilizzazione o meno

della facoltà di rinnovo del contratto in atto, come prevista dalla più volte ricordata norma di cui al comma 6 dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, quanto meno al limitato (ma non certo irrilevante) fine di poter adeguatamente programmare la propria attività rivolgendo l'attenzione e l'impegno ad altre occasioni di lavoro: così che l'Amministrazione aveva l'obbligo di concludere il relativo procedimento con un provvedimento espresso, in conformità agli obblighi di lealtà, correttezza e solidarietà, insiti nei principi di imparzialità e buon andamento cui deve ispirarsi l'attività della pubblica amministrazione, in relazione – nel caso di specie – alla facoltà accordata dalla ricordata normativa alla sola amministrazione di poter decidere il rinnovo del contratto in atto.