



DELIBERA N. 245

18 giugno 2025

Oggetto

Istanza congiunta di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da ACER Parma e dalla società Allegro Impianti e Servizi Srl – Procedura negoziata per la stipulazione di n. 2 accordi quadro per il servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti ascensori negli edifici in gestione ad ACER Parma in Parma e Provincia suddivisi in due lotti funzionali – Criterio di aggiudicazione: minor prezzo – Importo a base di gara: euro 205.200,00 – CIG: B5B1EAD9C9 – S.A.: ACER Parma.

UPREC-PRE-0173-2025-M-PREC-CONG

Riferimenti normativi

Artt. 10, comma 3, 17, commi 5 e 6 e 113 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Procedura negoziale – Manutenzione impianti ascensori – Sede operativa dell'aggiudicatario – Requisito di esecuzione – Clausole territoriali.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione



nell'adunanza del 18 giugno 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza singola presentata da ACER Parma, acquisita al prot. gen. ANAC n. 0069047 del 8.5.2025, e la successiva adesione all'istanza di precontenzioso in oggetto, comunicata dalla società Allegro Impianti e Servizi Srl, con apposito modulo acquisito al prot. gen. ANAC n. 0070190 del 10.5.2025;

CONSIDERATO che l'Azienda istante chiede parere all'Autorità circa la legittimità della decisione di non procedere all'aggiudicazione definitiva dell'appalto in oggetto alla società Allegro Impianti e Servizi, con conseguente escussione della garanzia fidejussoria e segnalazione ad Anac con scorrimento della graduatoria, poiché, secondo quanto previsto dall'art. 2.4 della Lettera di invito e dall'art. 29 del CSA e poi richiesto nella comunicazione di aggiudicazione, avrebbe dovuto *«provvedere alla costituzione di una sede operativa nel territorio provinciale di Parma nel termine perentorio di 25 giorni dall'aggiudicazione»*; ciò che, tuttavia, non è avvenuto atteso che *«Nei termini previsti, la ditta Allegro Impianti e Servizi srl ha risposto presentando il solo contratto di locazione di un'unità immobiliare con categoria catastale C/6 di 17 mq, la quale non è idonea per disposizione di legge (art. 10 L. 1249/1939). La Stazione appaltante, quindi, con successiva comunicazione ha richiesto la costituzione di sede operativa idonea all'oggetto dell'appalto, al pari dell'aggiudicatario del lotto 2, il quale ha provveduto nei modi e nei tempi corretti. L'operatore economico ha quindi integrato mediante presentazione di un nuovo contratto di locazione di un'unità immobiliare, con categoria catastale A/2 – per definizione ad uso residenziale – che, non solo non si ritiene idonea, ma, da controlli effettuati sul portale SISTER dell'agenzia delle Entrate, risulta addirittura soppressa»*;

CONSIDERATO che la società aggiudicataria, di contro, chiede all'Autorità di stabilire che *«sussistono tutti i presupposti per l'aggiudicazione definitiva del lotto 1 in proprio favore»*, in quanto:

- la *lex specialis* si limitava a richiedere, quale requisito di esecuzione, la costituzione di una sede operativa, senza alcuna precisazione in ordine alla destinazione catastale di quest'ultima;

- poiché, secondo la giurisprudenza e la stessa Autorità, la valutazione della compatibilità della clausola territoriale con i principi che informano la contrattualistica pubblica deve essere condotta caso per caso e poiché l'appalto in esame riguarda un servizio di manutenzione ordinaria, straordinaria e pronto intervento in caso di guasto degli ascensori installati in edifici di proprietà dell'ACER Parma, il luogo di lavoro coincide con lo stesso edificio in cui sono ubicati tali ascensori, non essendo richiesta, dunque, per la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali la costituzione di una sede operativa attrezzata per tali interventi manutentivi (gli operai, infatti, si recano direttamente sul luogo di lavoro con i mezzi aziendali);
- conseguentemente, non ci sono dubbi circa l'idoneità dell'immobile oggetto del contratto di locazione da destinare, come da previsione della *lex specialis*, a "sede operativa";
- inoltre, l'unità immobiliare in discussione risulta soppressa sol perché il contratto di locazione fornito ad ACER contiene dei refusi, che hanno indotto ACER stessa ad effettuare controlli su dati catastali errati;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 13.5.2025;

VISTA la documentazione in atti e le memorie delle parti;

RILEVATO che secondo la Stazione appaltante istante la previsione per la quale l'aggiudicatario dell'appalto in esame avrebbe dovuto garantire la disponibilità di una sede operativa nell'ambito del territorio provinciale di Parma «*è un requisito di esecuzione al fine di garantire il pronto intervento manutentivo degli impianti ascensori, in particolare in caso di fermo con persone all'interno*»;

RILEVATO che ai sensi dell'art. 108, co. 7 del Codice «*Ai fini della tutela della libera concorrenza e della promozione del pluralismo degli operatori nel mercato, le procedure relative agli affidamenti di cui al Libro II, parte IV, possono prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, criteri premiali atti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta e a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione, l'affidamento ad operatori economici con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento*»;

CONSIDERATO che, in termini generali, l'Autorità ha affrontato la questione delle c.d. clausole territoriali precisando che «*il principio concorrenziale sembra prevalere rispetto al principio di prossimità ambientale (di cui le clausole*

territoriali sono un portato). Sicché, ove nell'ambito dell'evidenza pubblica sia necessario integrare i due principi, la clausola territoriale appare declinabile quale criterio premiale da valorizzare nell'ambito dell'offerta tecnica e non quale requisito di partecipazione”(v. Delibera ANAC n. 1/2024);

RILEVATO che nel caso di specie la “clausola territoriale” in discussione prende le forme di un mero requisito di esecuzione dell'appalto, ponendosi quindi ben al di sotto non solo della ipotetica linea di illegittimità coincidente con l'essere concepita come un requisito di partecipazione, ma anche dell'area di sicura ammissibilità individuata nell'ambito dei criteri premiali;

VISTO l'art. 113, comma 1, primo periodo, del Codice, a tenore del quale, le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onere;

CONSIDERATO che eliminati i chiari indici sintomatici di illegittimità della clausola si entra nel campo della piena discrezionalità amministrativa declinata come potere riconosciuto e tutelato dell'Amministrazione committente di compiere scelte nell'esercizio delle proprie funzioni, entro i limiti stabiliti dalla legge, per perseguire l'interesse pubblico in modo più adeguato alla situazione concreta, soggetto a sindacato estrinseco di legittimità solo nei casi di manifesta illogicità, incongruità, irragionevolezza o sproporzione della decisione rispetto all'obiettivo perseguito, ovvero per palese travisamento dei fatti;

RITENUTO, in tale ottica, che non emerge alcuno dei presupposti indicati per censurare la decisione della Stazione appaltante di inserire la clausola in contestazione poiché essa appare congruente, proporzionata e ragionevole rispetto all'oggetto dell'affidamento e non lesiva della concorrenza;

RITENUTO, quindi, che rimane solo da valutare la fondatezza di quanto sostenuto dalla società aggiudicataria in merito alla contestata idoneità dell'unità immobiliare messa a disposizione come sede operativa;

CONSIDERATO che la società aggiudicataria sostiene, in buona sostanza, che qualsiasi unità immobiliare, indipendentemente dal suo formale accatastamento, sarebbe sufficiente a soddisfare il requisito di esecuzione

posto dalla Stazione appaltante perché, di fatto, tale immobile sarebbe del tutto inutile in considerazione della natura delle prestazioni contrattuali richieste, inducendo, così, inevitabilmente a concludere – in aperto e insanabile contrasto con quanto sostenuto dall'Amministrazione istante – per la totale irrilevanza, formale e sostanziale, del requisito medesimo ai fini della corretta esecuzione del servizio;

RITENUTO, invece, che proprio in ragione della natura delle prestazioni richieste, ovvero quanto meno con riferimento al pronto intervento in caso di fermo degli ascensori con persone bloccate al suo interno e alla manutenzione ordinaria, la disponibilità di una sede operativa, effettivamente funzionante a tal scopo, in prossimità degli immobili gestiti da ACER consentirebbe un intervento senza dubbio più immediato rispetto allo scenario prospettato dalla aggiudicataria per il quale i singoli manutentori partirebbero autonomamente da sedi non specificate (ed, evidentemente, con tempistiche non precisate) per effettuare gli interventi richiesti;

RITENUTO, sotto questo profilo, che non coglie nel segno l'argomentazione difensiva della società aggiudicataria basata sulla circostanza che la *lex specialis* si limitasse a richiedere la costituzione di una sede operativa senza alcuna precisazione in ordine alla destinazione catastale di quest'ultima, posto che è intrinseco alla funzione che la "sede operativa" è chiamata a svolgere nell'appalto *de quo* che non possa trattarsi di locali per loro naturale destinazione non utilizzabili a tal uopo, quali – ad esempio – un locale tecnico, un immobile residenziale o un semplice deposito, ancor più se di dimensioni particolarmente ridotte (come quelli proposti dalla Allegro Impianti e Servizi);

RITENUTO, sulla base di quanto sopra considerato, del tutto irrilevante dirimere l'ulteriore questione attinente all'asserito errore redazionale contenuto nel contratto di locazione esibito alla Stazione appaltante a causa del quale, per una errata indicazione dei riferimenti catastali, l'unità immobiliare messa a disposizione dalla società aggiudicataria come sede operativa risulterebbe formalmente "soppressa", atteso che le stesse argomentazioni difensive della società aggiudicataria comprovano la volontà della stessa di non volersi comunque attenere a quanto previsto dalla *lex specialis* di gara e più volte richiesto dalla Stazione appaltante, indipendentemente dalla tipologia, qualità e formale accatastamento dell'immobile in questione;



CONSIDERATO, infine, che quando i requisiti di esecuzione sono richiesti come condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al momento dell'aggiudicazione o al momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica e comporta la decadenza dall'aggiudicazione, per l'impossibilità di stipulare il contratto addebitabile all'aggiudicatario (v., *ex multis*, TAR Roma, 23.10.2024 n. 18398 e il richiamato Cons. Stato, sez. III, 19 ottobre 2023, n. 9255),

Il Consiglio

ritiene, sulla base di tutte le motivazioni che precedono, che la decisione della Stazione appaltante di non procedere all'aggiudicazione definitiva dell'appalto in discussione a favore della società Allegro Impianti e Servizi Srl sia conforme alle disposizioni normative di cui agli artt. 10, comma 3, 17, commi 5 e 6 e 113 del Codice in quanto tale società non ha adempiuto, nei termini prescritti dalla legge di gara, all'obbligo di costituire una sede operativa idonea nell'ambito del territorio provinciale di riferimento e che la stessa Amministrazione istante debba conseguentemente procedere ad adottare i successivi provvedimenti di competenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 25 giugno 2025

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente