



COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Vice Ragioniere Generale

U.O. Interventi Finanziari e OO.PP.

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it



C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti
E, p.c. Al Sig. Capo di Gabinetto
Al Sig. Direttore Generale – Dott. E. Ceglia
Al Sig. Segretario Generale – Dott. R. Liotta

OGGETTO: Accordi quadro il Consiglio di Stato con la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7786 del 6 ottobre 2025 fissa i limiti alle modifiche dei contratti applicativi.

Con la presente si ritiene richiamare la Vostra attenzione sulla recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 7786 del 6 ottobre 2025 (**Allegato "A"**) ⁽¹⁾ alla quale si rinvia, che ha fornito importanti chiarimenti in merito alla natura giuridica dell'accordo quadro e ai limiti di ammissibilità delle modifiche nei contratti applicativi.

Come noto, l'accordo quadro costituisce uno strumento strategico per la pianificazione e la razionalizzazione degli acquisti, ma la sua corretta applicazione richiede particolare attenzione nella fase esecutiva, soprattutto per evitare che gli adattamenti o le integrazioni introdotti nei contratti applicativi possano configurarsi come modifiche sostanziali in violazione dei principi di concorrenza e trasparenza.

La pronuncia in oggetto ha introdotto il principio di "tollerabilità" delle modifiche, stabilendo che gli adattamenti nei contratti applicativi sono consentiti solo se non alterano l'equilibrio economico-giuridico del rapporto e non generano effetti concorrenziali autonomi. In particolare, il Consiglio di Stato ha individuato tre parametri di riferimento:

- l'incidenza economica delle modifiche, che non deve determinare incrementi significativi del valore del contratto;
- la funzionalità delle prestazioni aggiuntive, ammissibili solo se accessorie o migliorative rispetto all'oggetto originario;
- la coerenza sistematica con l'accordo quadro di riferimento, che deve rimanere il perno regolatorio dell'intero rapporto contrattuale.

Alla luce di tali principi, il Consiglio di Stato raccomanda che ogni adattamento o integrazione dei contratti applicativi:

- sia adeguatamente motivato, documentato e giustificato da specifiche esigenze tecniche o funzionali;
- mantenga coerenza con l'oggetto dell'accordo quadro senza introdurre nuove prestazioni autonome;
- rispetti il principio di proporzionalità, evitando alterazioni dell'equilibrio complessivo del rapporto contrattuale.

Cordiali saluti.

IL VICE RAGIONIERE GENERALE
Dott. Francesco Donia

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt.20 e 21 del D. Lgs. n.82 del 07.03.2005

⁽¹⁾ Il Consiglio di Stato rinvia, trattandosi di costante giurisprudenza, alla Sentenza della Sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9253;

Cons. Stato, Sez. VII, Sent., (data ud. 09/09/2025) 06/10/2025, n. 7786

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA › Procedimento giurisdizionale › (interruzione, sospensione e cessazione del giudizio)

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA › Contratti

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4185 del 2025, proposto da G.I. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Mauro Pisapia e dall'Avvocato Giulio Enrico Sironi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Università Politecnica delle Marche Ancona, in persona del Rettore pro tempore, rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

nei confronti

E.S. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Marcello Clarich e dall'Avvocato Giuliano Fonderico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di G. s.p.a., non costituita in giudizio.

per la riforma

della sentenza n. 106 del 17 febbraio 2025 del Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sez. I.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università Politecnica delle Marche Ancona;

visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale proposto dal ricorrente incidentale E.S. s.p.a.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 settembre 2025 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per l'appellante principale, G.I. s.p.a., l'Avvocato Luigi Pontrelli per delega dell'Avvocato Mauro Pisapia e per l'appellante incidentale, E.S. s.p.a., l'Avvocato Giuliano Fonderico;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023, l'Università Politecnica delle Marche (di seguito Università) ha proceduto ad una rinegoziazione contrattuale con l'odierna appellante principale, G.I. s.p.a. (in seguito G.), che gestiva il servizio integrato energia dal 2017 in quanto aggiudicataria della gara C. SIE Edizione

3) ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b), dell'Allegato II al D.Lgs. n. 115 del 2008, previo confronto con il Piano Tecnico Economico (PTE, di qui in poi solo PTE) presentato dall'odierna appellante incidentale, E.S. s.p.a. (di qui in poi E.), quale soggetto affidatario della convenzione C. SIE Edizione 4) - Lotto 10 per le Regioni Marche e Abruzzo-

1.1. Gli esiti della predetta rinegoziazione sono stati tuttavia impugnati, da E., con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per le Marche - di qui in avanti, per brevità, il Tribunale - ed iscritto al R.G. n. 208/2023, che è stato respinto in primo grado dal Tribunale con la sentenza n. 597 del 2 ottobre 2023, poi riformata da questo Consiglio di Stato in appello con la sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024.

1.2. L'Università ha quindi interpellato E. sia per la fornitura preliminare sia per acquisire il PTE poi oggetto di negoziazione tra le parti con inserimento di integrazioni considerate migliorative per l'amministrazione.

1.3. La procedura si è conclusa, previo parere favorevole dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, con l'adesione dell'Università e l'emissione dell'ordinativo diretto di acquisto per una durata di 6 anni.

2. Questi ultimi provvedimenti sono stati impugnati da G. con il ricorso di primo grado integrato da motivi aggiunti.

2.1. Con il primo motivo di ricorso G. ha dedotto in primo grado l'illegittimità dell'affidamento disposto dall'Università in favore di E. per violazione delle norme che regolano l'adesione alle convenzioni stipulate dalla C. e, più in particolare, con tale censura sono state denunciate le seguenti incongruenze tra il PTE e le previsioni di cui al capitolato tecnico della Convenzione SIE4:

- l'offerta del r.t.i. E. includerebbe una serie di prestazioni e servizi aggiuntivi non previsti dal Capitolato Tecnico della Convenzione SIE4, che hanno dunque formato oggetto di illegittimo affidamento diretto in favore della controinteressata, comportando una evidente distorsione dei principi della concorrenza e della par condicio tra gli operatori economici;
- il PTE del r.t.i. E. non rispetterebbe le prescrizioni del capitolato tecnico della Convenzione SIE4 in punto di numero minimo di edifici oggetto di interventi di efficientamento termico ed elettrico (cfr. art. 11.2.1 e 11.2.2. del Capitolato, prodotto sub ns. doc. 11);
- il r.t.i. E. ha qualificato l'installazione di impianti fotovoltaici alla stregua di interventi di manutenzione straordinaria, erodendo così il plafond I. previsto dalla Convenzione SIE4, invece che inquadrare l'installazione di tali impianti tra gli interventi di riqualificazione energetica che dovrebbero essere completamente a carico del fornitore.

2.2. Con il secondo motivo G. ha censurato in primo grado il difetto di istruttoria che aveva connotato il procedimento di adesione alla Convenzione SIE4 da parte dell'Università, la quale, da un lato, non aveva tenuto in considerazione, nella valutazione circa la convenienza economica dell'affidamento del servizio al RTI E., le somme dovute a G. come rimborso degli investimenti da essa realizzati in forza del rapporto contrattuale poi venuto meno e, dall'altro lato, aveva completamente omissso di considerare l'opzione di ripetere il confronto comparativo tra la proposta di rinegoziazione di G. e il PTE di E., emendando la procedura di approvazione della proposta di rinegoziazione dei vizi accertati dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024.

2.3. Il terzo ed ultimo motivo, riguardante la violazione dell'art. 176, comma 4, del D.Lgs. n. 50 del 2016, in ragione dell'illegittima richiesta di passaggio in consegna degli impianti al nuovo gestore intimata a G. prima che le fossero integralmente corrisposte tutte le somme dovute in base al citato art. 176, comma 4, è stato successivamente rinunciato dall'attuale appellante principale con riserva "di agire nei confronti dell'Università innanzi alla competente autorità giudiziaria ordinaria per il riconoscimento delle somme che le spettano in conseguenza dell'anticipata cessazione del c.d. contratto rinegoziato" (cfr. 45 e 46 del ricorso per motivi aggiunti notificato in data 12 settembre 2024).

2.1. L'Università ed E. si sono costituite nel primo grado del giudizio per resistere al gravame.

3. Il Tribunale, con la sentenza n. 106 del 17 febbraio 2025, ha respinto il ricorso.

3.1. Nell'esaminare dapprima il secondo motivo di censura, secondo l'ordine logico delle questioni, il giudice di prime cure anzitutto, alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024 di questo Consiglio di Stato, non ha intravisto margini operativi affinché l'Università potesse insistere nell'applicazione dell'art. 6, comma 2, lett. b), dell'Allegato II al D.Lgs. n. 115 del 2008, come peraltro rilevato dall'Avvocatura dello Stato nell'attività consultiva fornita all'Università proprio sul come procedere dopo il citato arresto giurisprudenziale - cfr. Delibera del C.d.A. n. 236/2024, pag. 4 testo in corsivo tra virgolette - Allegato 022 deposito del 13 luglio 2024).

3.2. Si sarebbe opposta, a tale scopo, innanzitutto una ragione tecnica e, cioè, l'incomparabilità dei due PTE elaborati su convenzioni C. diverse (ovvero Edizioni 3 e 4) e tale rilievo si evincerebbe espressamente dal passaggio motivazionale con il quale questo Consiglio ha ritenuto, nella sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024 sopra richiamata, che "la descritta impossibilità di comparazione avrebbe dovuto indurre l'Università a desistere dalla procedura di rinegoziazione, poiché, non essendo possibile effettuare la valutazione comparativa, non era verificabile la condizione stabilita dall'art. 1, comma 1, del D.L. n. 95 del 2012 e quindi difettavano i presupposti per derogare all'obbligo di aggregazione previsto dall'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006".

3.3. Si sarebbe opposta, inoltre, pure una ragione giuridica anch'essa rilevata da questo Consiglio di Stato, che ha mostrato di non condividere l'orientamento assunto dal Tribunale, e cioè la considerazione secondo la quale "un'applicazione della procedura di rinegoziazione estesa ai casi in cui sia sopravvenuta una nuova convenzione alla quale si debba aderire e a prescindere - come mostra di ritenere il T.A.R. - da un confronto rigoroso tra tale convenzione e le clausole della rinegoziazione, finirebbe per vanificare le convenzioni C. e portare alla marginalizzazione, se non abrogazione, dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006 nella materia in esame (servizio energia): con il ché, però, la disciplina dell'art. 6, comma 2, lett. b), cit., perderebbe il suo carattere eccezionale e derogatorio e diverrebbe generale, tradendo la sua stessa ratio ispiratrice".

3.4. Passando all'esame del primo articolato motivo di gravame, il primo giudice ha, poi, respinto la censura con cui G. aveva dedotto, in primo grado, che E., per colmare il divario tecnico/economico tra la precedente offerta rinegoziata di G. (considerata migliore) e la precedente offerta comparativa di E. (considerata peggiore), nel formulare l'odierna nuova proposta aveva illegittimamente introdotto i seguenti servizi aggiuntivi non previsti dal capitolato tecnico della Convenzione C.:

- manutenzione straordinaria di tipo full risk;
- manutenzione ordinaria camere climatiche fredde;
- manutenzione ordinaria elettrocompressori;
- manutenzione ordinaria impianti estrazione cappe;
- manutenzione ordinaria impianti telefonia;
- manutenzione ordinaria impianti di controllo accessi;
- minuto mantenimento edile.

3.5. Il Tribunale, in particolare, ha osservato che questi servizi, indipendentemente dalla loro precisa incidenza percentuale rispetto all'oggetto complessivo del contratto, vengono prestati senza oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione, come da essa attestato in atti e come previsti anche dalla precedente rinegoziazione con G., tuttavia non andata a buon fine, e che il Capitolato Tecnico C. 4 (art. 6.3) prevede espressamente la manutenzione straordinaria articolata in manutenzione di adeguamento, manutenzione sostitutiva, manutenzione a richiesta.

3.6. Il Tribunale ha anche esaminato la censura con cui E. ha dedotto che:

- nonostante sia stato incrementato l'investimento in impianti fotovoltaici, sono tuttavia stati previsti interventi di efficientamento dal punto di vista termico ed elettrico su un numero di edifici inferiore a quello previsto dal Capitolato C.;

- che l'installazione di impianti fotovoltaici è stata erroneamente qualificata come manutenzione straordinaria, erodendo così il plafond I. previsto dalla Convenzione C. per tali manutenzioni (a norma dell'art. 11 del Capitolato C. l'intervento di riqualificazione energetica dovrebbe invece essere completamente a carico del fornitore essendo ricompreso nel canone).

3.7. Circa il numero di interventi di efficientamento (almeno 16 su 46 edifici complessivi), il primo giudice non ha ritenuto condivisibile la prospettazione riduttiva e formalistica dedotta dalla ricorrente che vuole computare l'intervento, sull'impianto centralizzato, come unitario anche se comporta l'efficientamento di più edifici, in quanto le norme del Capitolato C., che si ritengono essere state violate (artt. 11.2.1 e 11.2.2), individuano la soglia minima in base al "numero di edifici (m)" e non in base al numero degli impianti presenti in questi edifici e parrebbe, quindi, evidente che, se un certo numero di edifici è riscaldato attraverso un'unica caldaia (c.d. "centralizzata"), anziché autonome caldaie a servizio di ciascun edificio, sostituendo questa caldaia si ottiene l'efficientamento in tutti gli edifici serviti.

3.8. Quanto, infine, agli impianti fotovoltaici, il Tribunale ha osservato, in sintesi, che vanno condivise le deduzioni difensive delle parti resistenti che hanno ricondotto gli interventi in esame alla "Manutenzione a richiesta" (art. 6.3 del Capitolato C.) che include "attività/interventi a richiesta della Amministrazione aventi ad oggetto modifiche ed integrazioni degli impianti esistenti" e, nel caso specifico gli impianti fotovoltaici non hanno propria valenza autonoma ma si integrano con gli altri impianti esistenti nell'Università e oggetto della convenzione, non senza aggiungere che il fatto che possano comportare anche un effetto riqualificativo, dal punto di vista energetico, non significa che debbano automaticamente essere posti a carico del fornitore come pretende parte ricorrente.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello principale G., lamentandone l'erroneità sulla base di due motivi di censura, alquanto articolati, che qui di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti proposti in primo grado.

4.1. Si è costituita l'Università appellata, per chiedere la reiezione dell'appello principale, e si è altresì costituita la controinteressata E., che ha chiesto la reiezione dell'appello principale e ha, altresì, proposto appello incidentale con il quale ha censurato la sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che G. avesse legittimazione ad agire ed interesse a proporre ricorso, e ha comunque riproposto, anche ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., le eccezioni assorbite o non esaminate.

4.2. Nell'udienza pubblica del 9 settembre 2025 il Collegio, sentiti i difensori delle parti come da verbale, ha trattenuto la causa in decisione.

5. L'appello principale è infondato.

6. Con il primo motivo (pp. 12-15 del ricorso), anzitutto, l'appellante principale, seguendo l'ordine logico adottato dal primo giudice, censura la sentenza impugnata per avere ritenuto che, in base a quanto statuito da questo Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024, non sarebbe stato possibile, come visto, procedere al confronto tra le offerte di G. ed E..

6.1. Al contrario, sostiene in sintesi G. con il motivo qui in esame, dando corretta esecuzione alla sentenza del Consiglio di Stato, la stessa Università avrebbe potuto riconsiderare siffatta affermazione di incomparabilità, se del caso ricorrendo all'ausilio di esperti del settore, ripetendo il confronto in base alle indispensabili riparametrazioni, volte a superare la circostanza che le offerte da confrontare siano state formulate in tempi diversi e sulla base di differenti capitolati tecnici.

6.2. Di qui, a dire di G., l'illegittimità degli atti impugnati denunciata fin dal ricorso introduttivo, per aver l'Università approvato la proposta del RTI E. senza considerare:

1) l'opzione di ripetere il confronto comparativo tra la proposta di rinegoziazione di G. e il PTE di E., emendando la procedura di approvazione della proposta di rinegoziazione dai vizi accertati dal Consiglio di Stato;

2) la necessità di rimborsare a G. gli importanti investimenti sostenuti dopo la stipula del contratto rinegoziato e non ammortizzati in conseguenza dell'anticipata cessazione del rapporto contrattuale (vale a dire il prezzo pagato per l'acquisto dell'area denominata B.B. e dei materiali necessari per l'esecuzione degli interventi di efficientamento, cfr. doc. 13 f.p.g.).

6.3. Il motivo, così riportato e riassunto in sintesi, è tuttavia infondato.

6.4. Questo Consiglio di Stato, nella citata sentenza n. 3245 del 2024, ha ben chiarito che:

- le Università sono soggette all'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006 e sono, perciò, "tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro, senza previsione di deroghe";
- alla vicenda non era comunque applicabile l'art. 1, comma 7, del D.L. n. 95 del 2012, relativo ad amministrazioni pubbliche diverse da quelle già soggette all'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006;
- una deroga all'obbligo di cui al citato art. 1, comma 449, L. n. 296 del 2006 si può ammettere, in via del tutto eccezionale, in base al D.L. n. 95 del 2012, art. 1, comma 1, solo a fronte di "un controllo dei rigorosi presupposti che ne consentono l'applicazione", vale a dire la maggiore convenienza economica;
- nel caso specifico, non era possibile una comparazione puntuale perché, tra l'altro, "le due offerte erano state redatte sulla base di capitoli diversi" e ciò faceva sì che "difettassero i presupposti per derogare all'obbligo di aggregazione previsto dall'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006", il che "avrebbe dovuto indurre l'Università a desistere dalla procedura di rinegoziazione";
- anche la procedura di rinegoziazione di cui all'art. 6, comma 2, lett. b), dell'All. II al D.Lgs. n. 115 del 2008, non era applicabile al di fuori delle condizioni sopra illustrate, finendosi altrimenti "per vanificare le convenzioni C. e portare alla marginalizzazione, se non abrogazione, dell'art. 1, comma 449, della L. n. 296 del 2006".

6.5. Al contrario è la rinegoziazione a rappresentare una procedura "a carattere eccezionale e derogatorio", che "non può andare contro o a discapito di un appalto già aggiudicato dalla centrale di committenza all'esito di un procedimento di evidenza pubblica".

6.6. Da tutto ciò la sentenza di questo Consiglio ha concluso che "nel caso di specie difettavano i presupposti per derogare all'obbligo di aggregazione" e che "l'Università avrebbe dovuto astenersi dalla procedura di rinegoziazione".

6.7. Proprio sulla base di una conclusione così netta, questo Consiglio di Stato ha assorbito tutti i restanti motivi, che riguardavano le modalità concrete della comparazione.

7. Questa essendo la ratio decidendi della sentenza n. 3245 del 9 aprile 2024 di questo Consiglio di Stato, ben si comprende come la sentenza impugnata, nel ritenere che non vi fosse possibilità alcuna di una concreta comparazione tra le due offerte, almeno nel caso di specie, ha fatto corretta applicazione dei principi di diritto in essa affermati e del relativo effetto conformativo per la pubblica amministrazione.

7.1. A fronte di tutto ciò, l'appello di G. non nega che le offerte, di per loro, non fossero comparabili, né spiega attraverso quali procedimenti/criteri lo potessero divenire.

7.2. L'appello in effetti sul punto prospetta una mera ipotesi, non suffragata da alcun attendibile elemento, rimettendo ad una futura e non meglio precisata, ma auspicata, istruttoria amministrativa, "anche con l'ausilio di esperti del settore", l'individuazione dei metodi di comparabilità (v. al 41).

7.3. Al contempo, l'appello non censura la "ragione giuridica" che il Tribunale ha ricavato dalla sentenza di questo Consiglio, a proposito delle condizioni del tutto eccezionali alle quali la rinegoziazione ex

D.Lgs. n. 115 del 2008 può avvenire in presenza di una convenzione C. attiva.

7.4. Ne segue l'infondatezza, in parte qua, del motivo in esame, non senza rilevarsi che, anche ove la sentenza di questo Consiglio non avesse precluso del tutto, nel caso concreto in esame, la negoziazione ex D.Lgs. n. 115 del 2008, resta che detta rinegoziazione è possibile - per espressa formula normativa ("qualora nel corso di vigenza di un contratto di servizio di energia ...") e giurisprudenza pacifica (v. Cons. St., sez. III, 10 novembre 2020, n. 6911) - solo in costanza di rapporto e con largo anticipo rispetto alla scadenza del contratto eventualmente da prorogare.

7.5. Nella specie, il contratto tra l'Università e G. a valere sulla convenzione SIE3 non è più in essere da tempo e il successivo rapporto rinegoziato è stato dichiarato inefficace dalla sentenza di questo Consiglio di Stato.

7.6. Dal che, già al momento della decisione dell'Università, non sussisteva alcun rapporto nel quale si potesse utilmente innestare la rinegoziazione o del quale si possa disporre una proroga.

8. La censura non può essere condivisa nemmeno nella parte in cui deduce che l'Università avrebbe dovuto prendere in considerazione gli importanti investimenti sostenuti da G. in vista e ai fini della rinegoziazione del contratto, il cui valore deve essere ancora rimborsato all'odierna appellante principale.

8.1. Valga al riguardo rilevare che, in seguito alla declaratoria di inefficacia del contratto di rinegoziazione ad opera della sentenza n. 3245 del 2024, il contratto stesso è divenuto del tutto improduttivo di effetti ab origine.

8.2. Ne consegue che le prestazioni rese medio tempore da G. andranno compensate ai sensi dell'art. 2041 c.c.

8.3. La valutazione del costo connesso all'indennizzo dovuto a G. è, però, un elemento del tutto estraneo alla istruttoria che l'Università ha dovuto compiere e che in effetti ha compiuto con ogni scrupolo valutativo, al fine di addivenire alla scelta circa l'affidamento del servizio integrato di energia.

8.4. È del tutto evidente che la quantificazione di quanto dovuto a G., in forza dell'art. 2041 c.c., attiene ad un ambito prettamente "civilistico", di competenza del giudice ordinario, che non assume alcun rilievo per il profilo della valutazione che deve essere compiuta dal giudice amministrativo circa la validità dei provvedimenti assunti dall'Università e impugnati nel presente giudizio.

8.5. Va quindi respinta ogni pretesa, vana, di far apparire l'istruttoria compiuta dall'Università mancante di elementi essenziali che ne inficerebbero la completezza e quindi la validità.

8.6. Ciò a vale a maggior ragione nel presente giudizio di appello, ove l'appellante principale avrebbe dovuto evidenziare le ragioni di fatto e di diritto della sentenza di primo grado, e non limitarsi ad una mera riproposizione delle questioni già esaminate e decise dal giudice di prime cure.

8.7. In ogni caso, come ha dedotto l'Università nelle proprie difese, a seguito della riunione del 5 agosto 2024 (All. 32) alla quale hanno partecipato i rappresentanti della Università, di G. e della società controinteressata, le parti hanno raggiunto un accordo che prevede, in particolare, la refusione a G. degli importi corrispondenti agli investimenti effettuati.

8.8. In particolare, per quanto concerne il c.d. "Lotto Pozzi", l'Università ha confermato la disponibilità a procedere all'acquisto del terreno previa acquisizione di una perizia di stima del terreno stesso, procedura non ancora conclusa e, per quanto concerne invece la installazione dell'impianto di climatizzazione del Polo "A" E., l'Ateneo si è impegnato al pagamento di quanto realizzato da G. successivamente alla ultimazione dei relativi lavori e, ovviamente, all'esito della emissione del certificato di regolare esecuzione.

8.9. Il motivo dunque, per tutte le ragioni esposte, deve essere respinto.

9. Con il secondo, complesso, motivo (pp. 15-29 del ricorso), l'appellante principale censura la sentenza

impugnata anche nella parte in cui ha respinto il primo, articolato motivo di ricorso, così come integrato con i motivi aggiunti successivamente notificati, con i quali G. aveva denunciato l'affidamento al r.t.i. E. di servizi ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla Convenzione SIE4 in violazione delle regole in materia di adesione alle convenzioni C. nonché delle direttive europee e delle norme nazionali che 16 impongono l'obbligo di gara per l'assegnazione dei medesimi servizi.

10. Anzitutto, con specifico riferimento alla manutenzione straordinaria (pp. 18-24 del ricorso), l'odierna appellante principale sostiene che l'estensione del rapporto contrattuale che è risultata dagli affidamenti qui contestati non è altro che un escamotage concepito, da un lato, per piegare lo strumento attuativo della Convenzione SIE4 alle reali necessità dell'Università - e giustificare così il cambio di rotta rispetto alle determinazioni assunte in precedenza, allorquando la Convenzione SIE4 era stata ritenuta non rispondente alle esigenze dell'Amministrazione a differenza della proposta di rinegoziazione ex art. 6, comma 2, lett. b) All. II al D.Lgs. n. 115 del 2008 avanzata da G. - e, dall'altro, per sopperire al problema dell'incapienza del plafond della Convenzione SIE4 - Lotto 10.

10.1. Sennonché, l'aggiunta del servizio di manutenzione straordinaria full risk (così come degli altri servizi non inclusi nella Convenzione SIE4) si porrebbe in contrasto con i principi di trasparenza, libertà di concorrenza, adeguata pubblicità e giusto procedimento, di matrice comunitaria, a mente dei quali "tutti gli affidamenti di servizi ulteriori, non contemplati dalla convenzione, così come tutte le estensioni dell'oggetto e della durata delle forniture acquisite mediante il ricorso al sistema centralizzato, sono illegittime perché comportano la violazione delle direttive comunitarie e delle norme nazionali che dispongono l'obbligo della gara pubblica a garanzia della concorrenza, della par condicio tra i partecipanti, della correttezza e della trasparenza della condotta della s.a." (cfr. Cons. St., sez. III, 14 aprile 2015, n. 1908).

10.2. Va anzitutto premesso in punto di diritto che la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato respinge le interpretazioni restrittive degli accordi quadro, in presenza di clausole suscettibili di varie interpretazioni, così come sono ritenuti legittimi adattamenti delle attività da prestare purché non "stravolgano" la convenzione e non abbiano rilevanza "sostanziale", anche per la loro "marginale incidenza economica" (Cons. St., sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9253, 11.3. in diritto).

10.3. In definitiva, secondo l'orientamento unanime del giudice amministrativo, gli "aggiustamenti ed estensioni" nel passaggio dagli accordi quadro ai contratti applicativi sono sempre ammessi quando non siano radicalmente estranei alla convenzione, non abbiano particolare incidenza economica, non siano altrimenti qualificabili come "sostanziali" e comunque rientrino nelle possibili interpretazioni da dare alle clausole dell'accordo quadro, nel "limite cruciale della tollerabilità" (così la appena richiamata sentenza di Cons. St., sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9253).

10.4. Occorre poi rammentare che i servizi contestati - v., supra, 3.4. - sono gli stessi che G. aveva integrato nel suo PTE formulato in base alla convenzione SIE3, evidentemente ritenendoli con questa compatibili (v. doc. 5, p. 55 ss.; v. anche la sentenza del Tar Marche n. 597/2023, 10.3.: "quelli menzionati dall'art. 3 del contratto rinegoziato sono dunque servizi aggiuntivi che G. non ha introdotto al fine di rendere più "appetibile" la proposta del 2022, ma costituiscono prestazioni già comprese nell'oggetto del contratto in vigore fino alla stipula del nuovo contratto 2023. E non a caso quest'ultimo, per le parti non oggetto di rinegoziazione, rimanda al previgente contratto e al capitolato SIE3 (art. 2)").

10.5. La richiesta dell'Università a E. di integrare anche tali servizi, senza oneri aggiuntivi, è dipesa proprio dall'esigenza di dare continuità ai servizi già prestati nell'ambito della convenzione SIE3, tantoché gli stessi erano stati trasposti anche nella rinegoziazione conclusa con l'Università.

10.6. Non corrisponde dunque al vero che i servizi siano stati inseriti per allineare la convenzione SIE4 alla proposta di rinegoziazione, dato che l'esigenza di continuità era piuttosto con la precedente convenzione SIE3.

10.7. Poiché il presente giudizio sorge nella fase esecutiva della medesima vicenda processuale nella

quale G. ha sostenuto la piena legittimità, originaria e successiva, della presenza di tali servizi nell'ambito della convenzione SIE, è chiaro che l'odierna appellante non avrebbe un interesse meritevole per sollevare una censura contra factum proprium, paradossalmente, anche sotto il profilo dell'abuso del processo.

10.8. In ogni caso, come correttamente osservato dalla sentenza, essa non costituisce altro che un chiarimento dell'offerta che E. aveva formulato sin dal suo precedente PTE (doc. 12, 8.3.1.1.).

10.9. Siccome era stato sollevato il dubbio (v. la sentenza del Tar Marche, n. 597/2023, 10.1. in diritto) che la formula di manutenzione straordinaria offerta coprisse ogni genere di sostituzione diversa da quelle a semplice richiesta dell'Università, E. ha inteso chiarire tale aspetto, con clausola di favore per l'amministrazione.

11. Ad ogni modo, la manutenzione "full-risk" è riconducibile alla nozione di "manutenzione sostitutiva" considerata dal Capitolato SIE4 (doc. 8, 6.3., p. 47), con l'unica specificazione, favorevole all'amministrazione, che essa avviene per qualsiasi rottura/malfunzionamento che lo richieda, senza dovere stabilire se il danno sia occorso "per fine ciclo di vita o per obsolescenza".

12. Quanto alle restanti prestazioni, afferenti alla manutenzione ordinaria, esse sono tutte strutturalmente omogenee e funzionalmente complementari a quelle oggetto di convenzione e sono prestate da E. sempre senza maggiori oneri a carico dell'ente.

13. Come rilevato dal Tribunale - e come, a dispetto di quanto eccepito da G. (62 dell'appello), già le parti avevano osservato nel giudizio di primo grado (v. la memoria di E. per la camera di consiglio del 17 luglio 2024, p. 12, sub I.4. e le sue repliche per l'udienza pubblica del 20 novembre 2024, pp. 7-8, sub 3.3.) - l'elencazione di componenti da mantenere direttamente contenuta nel Capitolato SIE4 è dichiaratamente "esemplificativa e non esaustiva" e consente un certo margine di elasticità (doc. 8, 6.2.1.1., p. 46).

14. Il medesimo capitolato prosegue affermando che "per qualunque ulteriore componente d'impianto rilevato e oggetto del servizio, le relative operazioni di manutenzione (attività/interventi) e frequenze devono essere eseguite dal Fornitore nel rispetto delle norme tecniche di riferimento e/o delle istruzioni tecniche del costruttore/installatore dell'impianto, nonché in base a quanto migliorato in Offerta Tecnica ... Tali ulteriori componenti e/o maggiori attività e/o frequenze, integrative rispetto a quanto previsto nell'Appendice 1, sono prese in carico/svolte dal Fornitore senza ulteriori oneri per l'Amministrazione ed inserite nel Programma di Manutenzione" (id., 6.2.1.1., p. 47).

15. In questa logica, nel PTE di E. è stato chiarito, sempre in termini migliorativi per l'Università, che era inclusa nel canone la manutenzione di impianti strettamente connessi e complementari a quelli di prestazione del servizio energia.

15.1. Ad esempio la manutenzione ordinaria degli impianti controllo accessi va ad integrare la prevista manutenzione ordinaria degli impianti elettrici, dei quali costituisce una terminazione, come il minuto mantenimento edile vuole essere una miglione che è a completamento delle attività riparative previste sugli impianti termici ed elettrici mediante il ripristino di eventuali piccole tracce e/o tinteggiature di parti di pareti, ecc.

15.2. Ciò, evidentemente, in una logica di efficienza e di risparmio a esclusivo beneficio dell'amministrazione.

15.3. A quanto esposto si aggiunga che, sebbene la sentenza qui gravata abbia espressamente osservato che G. non aveva "chiarito sotto il profilo tecnico, limitandosi genericamente sostenere la loro estraneità all'oggetto del contratto" (v. al 3.2.3.), anche l'appello non fa altro che ribadire apoditticamente tale estraneità (63) e comunque, così come era avvenuto in primo grado, non contesta che effettivamente gli impianti coinvolti fossero strettamente connessi e complementari a quelli di prestazione del servizio energia.

16. Né va, per altro verso, trascurato un ulteriore, decisivo, aspetto, ben colto dal primo giudice.

17. I servizi in questione di manutenzione ordinaria sono prestati da E. senza oneri aggiuntivi per l'amministrazione, come ha bene rilevato la sentenza qui gravata, che sul punto va esente da censura.

17.1. G. sostiene che un onere vi sarebbe comunque e sarebbe assorbito nel canone complessivo del servizio (v. al 65 dell'appello).

17.2. Sta di fatto che, come emerge dagli atti istruttori dell'Università (v. ad esempio la relazione dell'energy manager, all. 19 dell'Università, pp. 1-2), E. applica un canone inferiore a quello che aveva indicato nel suo precedente PTE del 2022, nel quale tali servizi non erano considerati.

17.3. Inoltre, G. non contesta che il canone offerto da E. fosse quello congruo alla luce dei servizi che, anche secondo l'odierna appellante, dovrebbero senz'altro rientrare nella convenzione SIE4.

17.4. Dunque, si può considerare pacifico e corroborato dalla sequenza delle offerte presentate da E. che i servizi complementari sono forniti senza oneri aggiuntivi rispetto a quelli che comunque l'Università avrebbe dovuto sopportare con l'adesione alla Convenzione SIE4.

18. Fermo restando che l'Università non sopporta alcun onere aggiuntivo, il valore di tali servizi è stato quantificato negli atti istruttori dell'Università che contengono una stima analitica (per ore lavoro/costo orario) a partire dalle stesse indicazioni di G. (doc. 5, p. 51; v. anche doc. 6, p. 3) e che porta a un ammontare di € 95.000,00 l'anno, a fronte di un canone annuo pari a € 4.373.538,47 (v. la relazione dell'Energy Manager, all. 19 dell'Università, pp. 1 e 4-5).

19. Tale importo, come ha dedotto E. nelle proprie difese, non supera annualmente nemmeno il 2% del canone (doc. 5, p. 51; v. anche doc. 6, p. 3), sicché, anche ove avessero un prezzo autonomo, essi rientrerebbero largamente nel margine di modificabilità di cui all'art. 311, comma 3, del D.P.R. n. 207 del 2010 (applicabile *ratione temporis*, essendo il bando SIE4 anteriore al codice del 2016), non comporterebbero alcuna modifica sostanziale all'oggetto del contratto e andrebbero ricondotti ai normali adattamenti ai quali possono essere sottoposte le convenzioni C. e qualsivoglia contratto di appalto, secondo quello che, come si è visto, la giurisprudenza amministrativa definisce il "limite cruciale della tollerabilità".

20. Da tutto ciò discende, conclusivamente, che:

- l'integrazione non modifica l'importo contrattuale né cambia l'equilibrio economico in favore dell'affidatario, né ancora "estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto";
- non vi è alcuna alterazione *ex post* di quelle che erano le condizioni di partecipazione alla originaria gara SIE4;
- l'integrazione, in altri termini, non comporta alcuna modifica "sostanziale" del rapporto (secondo la nozione ora contenuta nell'art. 120, comma 6, del D.Lgs. n. 36 del 2023 ma che è stata elaborata dalla giurisprudenza UE e che si trovava richiamata anche nell'art. 311, comma 3, del D.P.R. n. 207 del 2010);
- l'integrazione, per contro, rientra nei margini di elasticità dati dalla Convenzione e nell'allineamento fisiologico che vi è fra i bisogni definiti in via standardizzata da C. e quelli puntuali della specifica amministrazione che aderisce alla convenzione, che la stessa C. non può ovviamente considerare nel dettaglio;
- sul punto è del tutto irrilevante che le definizioni della convenzione - sono queste che richiama G. (62 dell'appello) - non li evocano espressamente, una volta che sia appurato e incontestato che gli impianti sono strettamente connessi e complementari a quelli del servizio energia, tecnologicamente omogenei e di valore economico trascurabile, comunque non sopportato dall'Università;
- essi rientrano in quelle integrazioni che la Convenzione espressamente consente (v. l'art. 6.2.1.1. del capitolato tecnico, richiamato dalla sentenza) e che comunque costituirebbero legittimi "aggiustamenti ed estensioni";

- il tutto è motivato da elementari ragioni di logica, di efficienza e di economicità e quindi di "risultato", perché la evidente e non contestata complementarità/connessione esistente tra i servizi consente di svolgere le attività con le medesime risorse, anche di personale, comunque destinate al servizio energia e di ottimizzare tutti i "costi di transazione" che altrimenti l'Università dovrebbe sopportare.

21. In tal senso, come sopra si è rammentato, nel rispetto del sopra richiamato standard generale di giudizio, è stato ritenuto da codesto Consiglio in condizioni pressoché coincidenti, sempre legate a convenzioni SIE, che l'integrazione di questi servizi sia senz'altro qualificabile come legittimo "aggiustamento/estensione" della medesima convenzione (Cons. St., sez. III, 26 settembre 2013, n. 4803, 1.2. in diritto).

21.1. La censura, in parte qua, deve essere dunque respinta.

22. Venendo ora al tema del numero minimo di immobili sui quali eseguire gli interventi di manutenzione straordinaria e di riqualificazione energetica (pp. 24-25 del ricorso), ancora, l'appellante principale deduce che, in base al capitolato tecnico, tali interventi devono essere identificati e svolti su un numero di edifici maggiore o uguale ad un terzo degli edifici inseriti in OPF e tanto sia per gli interventi volti all'efficientamento termico (cfr. punto 11.2.1 del capitolato tecnico), sia per gli interventi di efficientamento elettrico (cfr. punto 11.2.2 del capitolato tecnico).

22.1. Sotto tale profilo, deduce G., il PTE del r.t.i. E. sarebbe dovuto essere rigettato dall'Università anche perché ha previsto interventi su un numero di edifici inferiore a quelli previsti dagli art. 11.2.1. e 11.2.2. del Capitolato Tecnico.

22.2. Dalla Sezione introduttiva del PTE del RTI E. (pag. 2) si ricava infatti che gli edifici oggetto del servizio sono 46.

22.3. In base alle anzidette disposizioni del capitolato tecnico, sia gli interventi di efficientamento termico, sia quelli di efficientamento elettrico avrebbero dovuto riguardare pertanto almeno 16 edifici.

22.4. Sennonché, dalla tabella sinottica riportata al 3.4.2 del PTE (p. 23 ss.) si ricava che il r.t.i. E. ha offerto di eseguire interventi di efficientamento termico su appena 4 edifici (gli interventi MS1 - sostituzione generatore di calore previsti negli edifici nn. 7, 9, 11 e 23) e interventi di efficientamento elettrico (MS5 - sostituzione elettropompe, MS6 - sostituzione corpi illuminanti e MS7 - impianto fotovoltaico) su soli 14 edifici (i nn. 5, 8, 9, 10, 18, 22, 23, 25, 31, 32, 33, 34, 35 e 36).

22.5. Né varrebbe a riguardo osservare, come ha fatto la sentenza qui impugnata, che il capitolato tecnico consentirebbe efficientamenti centralizzati volti ad assicurare il miglioramento energetico di una moltitudine di edifici.

22.6. Considerato che gli articoli del capitolato tecnico che prevedono un numero minimo di edifici da fare oggetto di interventi di riqualificazione energetica hanno lo scopo di assicurare una razionale e omogenea distribuzione di tali interventi, G. sostiene che tali previsioni non possono essere soddisfatte mediante interventi di efficientamento energetico centralizzati che si riferiscono a una moltitudine di edifici.

22.7. Infatti, se dette previsioni fossero così intese, esse di fatto non imporrebbero alcuna prestazione aggiuntiva rispetto all'obbligo generale di raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico declinati dal capitolato tecnico per il Servizio Energia A e per il Servizio Energetico Elettrico B e, quindi, in ultima analisi non avrebbero alcun senso.

22.8. Del resto, se C. avesse voluto considerare l'esecuzione di interventi centralizzati ai fini dell'osservanza delle previsioni in parola, si sarebbe riferita non alla nozione di "edificio" ma a quella, ben diversa nel linguaggio della Convenzione, di "edificio-impianto".

22.9. Anche sotto tale profilo l'appellante principale deduce una rilevante violazione del capitolato tecnico che avrebbe dovuto indurre il Tribunale ad annullare gli atti impugnati da G..

23. Anche questa parte della censura in esame, tuttavia, deve essere respinta.

23.1. Si devono invero condividere anche su questo specifico aspetto tecnico i rilievi della sentenza impugnata, secondo cui la tesi qui ribadita da G. si fonda su un'interpretazione artificiosamente restrittiva che G. stessa non ha seguito nelle medesime circostanze e che non ha alcuna rispondenza nel capitolato.

23.2. In base alle formule previste dal Capitolato SIE4 (doc. 8, v. ai 11.2.1, p. 77, e 11.2.2, p. 81), gli interventi di efficientamento sia per il servizio energetico termico "A" sia per il Servizio Energetico Elettrico "B" devono rispettare il rapporto di 1/3 rispetto agli edifici inclusi nell'ordine di fornitura.

23.3. Poiché tali edifici ammontano a 46, il numero di essi sui quali svolgere gli interventi di riqualificazione è pari a 16.

23.4. Il PTE di E. è andato ben oltre tale valore, prevedendo due generi di interventi:

i) interventi centralizzati su impianti a servizio di più immobili (es. riqualificazione centrale termica, installazione impianto F.): questi interventi, eseguiti fisicamente nel contesto di un edificio/impianto nel quale è collocato l'impianto, efficientano funzionalmente anche tutti gli immobili con i quali l'impianto è connesso;

ii) interventi puntuali (es. sostituzione lampade; sostituzione pompe di circolazione calore) che sono eseguiti sui singoli immobili oggetto di efficientamento e che esauriscono in tali immobili i loro effetti.

23.5. G. non contesta che gli edifici indicati da E. nel PTE superino la soglia prevista dal Capitolato SIE3 ma ritiene, per le ragioni sopra illustrate, che in tale conteggio si dovrebbero considerare solo i singoli edifici in senso strettamente fisico, anche quando gli interventi di riqualificazione, localizzati materialmente in un edificio, funzionalmente incidano su altri.

24. Quanto al capitolato SIE4, tuttavia, una sua lettura piana toglie ogni spazio all'interpretazione sostenuta da G..

25. Quello che il capitolato chiede è infatti di eseguire interventi di "riqualificazione energetica" su un numero minimo di "edifici", non per l'appunto di "impianti" o "edifici-impianti" (v. doc. 8, p. 78 e 81: "Il Fornitore identifica gli (m) edifici su cui svolgere gli interventi di riqualificazione energetica e manutenzione straordinaria (laddove comportino un'ottimizzazione dei consumi energetici), tra tutti gli (n) edifici presenti nell'OPF. Il Fornitore deve identificare e svolgere tali interventi su un numero di edifici (m) superiore od uguale ad un terzo degli edifici inseriti in OPF (n/3)".

25.1. È pacifico, come sostiene E. nelle proprie difese, che tali interventi di riqualificazione energetica possano consistere nell'installazione, ad esempio, di un nuovo generatore in una centrale termica.

25.2. Orbene, un generatore del genere è solo occasionalmente collocato in uno specifico edificio - che potrebbe essere per l'appunto quello della centrale termica - e il risultato che esso raggiunge in termini di riqualificazione energetica va necessariamente riferito agli edifici che da esso traggono il calore o il raffrescamento.

25.3. La lettura della clausola deve quindi essere necessariamente funzionale e comunque, secondo lo standard di giudizio applicabile nel passaggio tra le convenzioni quadro e gli accordi applicativi, questa è senz'altro una interpretazione linearmente compatibile con il testo.

25.4. Ad argomentare altrimenti, si arriverebbe all'assurdo di computare una riqualificazione mediante un nuovo generatore solo per l'edificio in cui tale generatore è materialmente collocato, e che idealmente potrebbe anche non beneficiare affatto dell'efficientamento che ne deriva, e non per tutti gli altri che proprio da esso sono "riqualificati".

25.5. Inoltre, si finirebbe per scoraggiare tali forme di efficientamento maggiormente strutturali, perché, sebbene molto costose e a effetti diffusi (certo più, ad esempio, della sostituzione dei terminali luminosi con 17 led), andrebbero computate solo per un edificio.

26. Né hanno fondamento le presunte incongruenze o storture che, secondo G., deriverebbero da questa interpretazione della clausola convenzionale.

27. In primo luogo, dovendosi riconoscere che l'intervento su impianti centralizzati "riqualifica" tutti gli edifici funzionalmente collegati a tali impianti, è sempre ben garantita una "razionale e omogenea distribuzione di tali interventi".

27.1. Semplicemente, tale distribuzione seguirà le linee impiantistiche, senza che ciò possa evocare alcuna irrazionalità.

27.2. Sarebbe stato semmai onere di G. dimostrare che, rispetto agli edifici indicati dal PTE di E., vi fosse un qualche difetto nella distribuzione degli interventi.

27.3. In secondo luogo, non risponde nemmeno al vero che, così interpretata, la clausola non aggiungerebbe nulla agli obblighi generali di raggiungimento di obiettivi di risparmio energetico.

27.4. Tali obblighi fanno riferimento a valori complessivi di risparmio energetico, che dunque opportunamente si integrano con quelli che riguardano il numero degli edifici in quanto tali.

27.5. L'intervento sugli impianti centralizzati per il numero minimo di edifici, difatti, incide funzionalmente su più edifici ma senza che ciò dia informazioni sui valori di risparmio energetico conseguiti.

27.6. Qui rileva l'ulteriore obiettivo posto dal capitolato, che impone un dato risparmio sui consumi energetici e che dunque contribuisce a "selezionare" gli interventi da svolgere, a prescindere che essi riguardino gli impianti centralizzati o gli interventi puntuali.

27.7. Dunque, l'interpretazione seguita dall'Università non rende affatto irrilevanti anche tali obblighi del capitolato.

28. Infine, contrariamente a quanto sostenuto da G., anche sul piano letterale, come sostiene E. nelle proprie difese, non è ai fini del presente giudizio determinante la scelta del capitolato di fare riferimento agli "edifici" anziché agli "edifici-impianti".

28.1. La riqualificazione di cui si discute fa difatti propriamente riferimento agli "edifici" che sono funzionalmente collegati agli impianti centralizzati.

28.2. Ciò che è riqualificato, in altri termini, è sempre l'edificio, l'intervento sull'impianto è solo il mezzo al fine per ottenere la riqualificazione.

28.3. Da questo punto di vista, proprio il ricorso alla nozione di "sistema edificio-impianto" - per come definita dal capitolato, che mette insieme edifici e impianti (doc. 8, p. 10), avrebbe introdotto un elemento fuorviante.

29. Ne discende, per tutte le ragioni tecniche illustrate, la infondatezza della censura in esame anche in parte qua.

30. Infine, con riferimento alla qualificazione (fatta nel PTE del r.t.i. E.) dell'installazione ex novo di impianti fotovoltaici alla stregua di interventi di manutenzione straordinaria (pp. 25-29 del ricorso), secondo l'appellante principale appare evidente che il capitolato tecnico della Convenzione SIE4 distingue nettamente le attività di manutenzione straordinaria dagli interventi di riqualificazione energetica, dedicando loro una diversa disciplina che a sua volta prevede per ciascuna di tali attività ben distinte modalità retributive.

30.1. Come dedotto nel ricorso di primo grado, tuttavia, l'offerta del r.t.i. E. avrebbe indebitamente attribuito la qualifica di interventi di manutenzione straordinaria da retribuire mediante la quota I. a taluni interventi di riqualificazione energetica i cui costi sarebbero dovuti essere compresi nei canoni forfettari da riconoscere al prestatore.

30.2. In particolare, ciò si è verificato per gli interventi di installazione degli impianti fotovoltaici sugli

edifici identificati dai numeri 10, 18, 22, 25, 31, 34 e 35 il cui valore complessivo è stimato nella relazione dell'Energy Manager in € 729.051,10 (cfr. p. 2, doc. 19, prod. Università resistente in primo grado).

30.3. Che tali interventi (identificati nel PTE di E. con la sigla MS7) non siano interventi di manutenzione straordinaria è evidente, deduce l'appellante principale, ove solo si consideri che gli impianti fotovoltaici in questione non esistono e dovrebbero essere realizzati ex novo da E..

30.4. Non si tratta, secondo G., di interventi per i quali E. avrebbe potuto attingere a c.d. plafond I., come nella specie avvenuto (si veda p. 4 del PTE di E. laddove si dice che "l'investimento computato e stimato per la realizzazione degli interventi MS1, MS5, MS6, MS7 al netto degli sconti di gara è pari ad € 3.009.917,89 e verrà sostenuto con l'importo Isc calcolato previsto nel PTE a 6 anni").

30.5. Né può ritenersi che, come affermato dal Tribunale, l'installazione ex novo di impianti fotovoltaici sarebbe riconducibile alla c.d. manutenzione a Richiesta (che include le "attività/interventi a richiesta della Amministrazione aventi ad oggetto modifiche ed integrazioni degli impianti esistenti").

30.6. Infatti, gli impianti esistenti cui si riferisce tale definizione sono solo quelli elencati nella tabella di cui al precedente 62, vale a dire gli impianti di climatizzazione e gli impianti termici rispetto ai quali la costruzione di impianti fotovoltaici non può certo essere considerata un intervento modificativo o integrativo.

30.7. A riguardo, sottolinea l'appellante principale, sarebbe oltremodo significativo che, al momento della presentazione del precedente PTE del 16 dicembre 2022 (quello oggetto della comparazione con la proposta di rinegoziazione di G., v. doc. 5 prod. Università resistente in primo grado), sia stata poi la stessa E. a qualificare l'installazione degli impianti fotovoltaici ivi previsti come interventi non inclusi nel plafond I. (e quindi da qualificarsi a stretto rigore come interventi di riqualificazione energetica).

30.8. G. rinvia in particolare al 3.4.2. di tale PTE laddove gli interventi di installazione degli impianti fotovoltaici presso gli edifici 25, 32 e 34 sono stati esclusi da quelli inclusi nel plafond I..

30.9. La ragione della diversa qualificazione degli interventi in parola che E. ha inteso attribuire nel suo ultimo PTE è da rintracciarsi nell'intenzione di E. stessa di assicurare la sostenibilità economica del contratto, evitando nel contempo il superamento del plafond della Convenzione SIE4 - Lotto 10.

30.9.1. Se infatti tali interventi fossero stati compresi (come sarebbe dovuto essere) nel canone forfetario per i servizi A, B, C, D ed E, il contratto attuativo sarebbe diventato insostenibile a canone forfetario invariato ed E. non avrebbe potuto presentare un'offerta, a meno di non sopportare consistenti riduzioni di margine o addirittura perdite o di non ipotizzare un incremento del canone, a sua volta non fattibile alla luce dei noti limiti di plafond.

31. Anche questa terza ed ultima parte dell'articolata censura non può essere condivisa.

32. Il capitolato non tratta in modo specifico degli impianti fotovoltaici e considera solo, in termini più generali, gli interventi di efficientamento e riqualificazione energetica (v. doc. 8, ad esempio a p. 7), nei quali ricade anche il ricorso a fonti rinnovabili insieme a numerosi altri possibili interventi che producono il comune risultato di efficientamento (ad esempio, la sostituzione di un generatore vetusto con uno nuovo e più performante).

32.1. In tale contesto, manutenzione straordinaria e riqualificazione non costituiscono affatto attività alternative e prive di sovrapposizioni.

32.2. Al contrario, il capitolato prevede strutturalmente che l'una possa avere per effetto l'altra e che dunque gli interventi dell'una potrebbero, concretamente, coincidere con l'altra.

32.3. In altri termini, che vi possono essere attività che materialmente costituiscono manutenzione straordinaria - perché consistono nella sostituzione o integrazione di impianti - e che funzionalmente implicano riqualificazione energetica.

32.4. A mero titolo esemplificativo, si leggano al riguardo:

- le clausole per il calcolo del risparmio energetico, secondo le quali lo stesso "potrà essere raggiunto attraverso interventi di riqualificazione energetica, di manutenzione straordinaria (qualora comportino un'ottimizzazione dei consumi energetici)" e si considerano gli edifici "sui quali si è eseguito interventi di riqualificazione energetica, di manutenzione straordinaria (qualora comportino un'ottimizzazione dei consumi energetici)" (doc. 8, ex multis v. pp. 79, 81, 83 e 84);

- le clausole sulla relazione tecnica sugli interventi, secondo le quali, a meri fini descrittivi, "gli interventi di manutenzione straordinaria ... che comportano una ottimizzazione dei consumi energetici debbono essere descritti come interventi di Riqualificazione Energetica ..." (v. l'appendice 9 al Capitolato, p. 2).

32.5. Da ciò, come deduce bene anche E. nei propri atti difensivi, si ricava che:

- la sola circostanza che un intervento abbia anche per effetto la riqualificazione energetica, perché ad esempio riduce i consumi, non esclude in alcun modo che lo stesso possa essere classificato come manutenzione straordinaria;

- per contro, la classificazione come "riqualificazione" dipende, al di là delle necessarie caratteristiche funzionali, dal fatto che l'intervento sia inserito dal fornitore nel suo "progetto di riqualificazione" ed è in tal senso che il capitolato prevede che "tutti gli oneri derivanti dalla predisposizione e dall'attuazione del progetto per la realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica sono ricompresi nel canone" (doc. 8, 11.1., p. 75), senza con ciò voler dire che ogni intervento che abbia per effetto la riqualificazione debba essere inserito in tale progetto e remunerato con tale componente del corrispettivo;

- gli interventi del genere ben possono rientrare anche nella manutenzione straordinaria, sia del tipo riparativo/sostitutivo che di quello a richiesta ed è sempre in tal senso che, secondo il capitolato, "tutti gli oneri derivanti dalla predisposizione e dall'attuazione del progetto per la realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi nel canone dei servizi attivati" (doc. 8, p. 50).

32.6. In definitiva, il capitolato è chiaro nel lasciare all'amministrazione, nella negoziazione delle condizioni puntuali con il fornitore, uno spazio di scelta sulla composizione del progetto di riqualificazione e, dall'altro lato, degli interventi di manutenzione straordinaria, fermo restando che il fornitore deve rispettare i livelli di risparmio energetico previsti dal capitolato, aspetto che non è qui in discussione.

32.7. La componente della manutenzione straordinaria a richiesta è quella in cui maggiormente si esplica tale spazio di scelta e che può funzionare come "valvola" per adattare la convenzione alle esigenze dell'amministrazione.

32.8. Nel caso qui disaminato, l'Università ha valutato preferibile chiedere espressamente a E. determinati interventi di installazione di sistemi fotovoltaici nell'ambito della manutenzione straordinaria "a richiesta" (doc. 9, p. 7).

33. Il fatto che in tal modo si sia ridotto lo spazio per altri interventi di manutenzione a richiesta compresi nel canone - peraltro, i sistemi fotovoltaici pesano per circa € 750.000,00 su € 3.000.000,00 di investimenti per la riqualificazione (v. all. 19 dell'Università, p. 2 in basso), circa il 2,5% dell'importo contrattuale - rientra nel merito insindacabile della scelta amministrativa e comunque non è oggetto, sul piano dell'esercizio della discrezionalità, di censure specifiche da parte di G..

34. In definitiva, l'interpretazione restrittiva propugnata da G. non ha fondamento, sicché la sentenza del Tribunale va esente da censura nella ricostruzione della disciplina convenzionale.

35. Qualsiasi altra lettura costituirebbe una artificiosa restrizione della facoltà contrattuali che la Convenzione C. riconosce alle amministrazioni, che non avrebbe alcun fondamento e peraltro nessuna ragione meritevole.

35.1. La componente del capitolato in questione è proprio quella che, nella pratica, consente all'amministrazione gli adattamenti sostanziali per perseguire i propri obiettivi di riqualificazione energetica.

35.2. Tutto ciò priva di consistenza anche il tentativo di G. di rappresentare tali scelte dell'amministrazione come un "escamotage" per eludere un qualche limite della Convenzione SIE4.

35.3. Anche questo motivo, dunque, deve essere respinto nella sua interezza.

36. Ne segue l'infondatezza complessiva dell'appello principale.

37. Alla luce delle ragioni sin qui espresse, totalmente soddisfattive dell'interesse sostanziale di cui è portatrice E., l'appello incidentale di questa, che si concentra su profili preliminari attinenti alle condizioni dell'azione in ipotesi insussistenti in capo all'appellante G., può essere dichiarato, anche per il principio della ragion più liquida, improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.

38. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello principale di G. deve essere respinto, mentre deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, l'appello incidentale di E., con la conseguente conferma della sentenza impugnata.

39. Le spese del presente grado del giudizio, per l'indubbia complessità tecnica del presente contenzioso non alieno da margini di opinabilità, possono essere interamente compensate tra le parti.

39.1. Rimangono definitivamente e rispettivamente a carico di G. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello principale e a carico di E. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello incidentale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello principale, proposto da G.I. s.p.a., e sull'appello incidentale, proposto da E.S. s.p.a., respinge il primo e dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il secondo e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di G.I. s.p.a. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello principale e definitivamente a carico di E.S. s.p.a. il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello incidentale.

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

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere

Marco Valentini, Consigliere