

Publicato il 29/05/2026

N. 10058/2026 REG.PROV.COLL.
N. 01566/2026 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1566 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da K2b Coop. Soc., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A01D6FAA53, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Giangiacomo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Inps-Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Anziano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cesare Beccaria 29;

nei confronti

La Sorgente Coop. Soc., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliano Di Pardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la corretta attuazione

a) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della sentenza del Consiglio di Stato n. 7225/2025 pubblicata il 5 settembre 2025 nonché per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento previa sospensiva

della determinazione n. RS30 2025/00823/2025 del 29.12.2025, comunicata a mezzo pec il 31.12.2025 con la quale l'INPS ha provveduto all'aggiudicazione alla coop. La Sorgente della gestione dei “Servizi socio-educativi, portierato h24, guardiania, centralino, assistenza infermieristica e trasporto passeggeri presso i Convitti dell'Inps “Principe di Piemonte” di Anagni (FR) Lotto 1, “Regina Elena” di Sansepolcro (AR) Lotto 2, “Santa Caterina” di Arezzo Lotto 3, “Luigi Sturzo” di Caltagirone (CT) Lotto 4 e Convitto “Unificato” di Spoleto (PG) Lotto 5” relativamente all'aggiudicazione del lotto 3 (all.1)

degli atti e comunicazioni inerenti il procedimento di verifica di congruità dell'offerta;

della nota del RUP del 29.10.2025 (all. 2) con la quale al termine del procedimento di riedizione del sub procedimento di verifica dell'anomalia valutava positivamente le giustificazioni fornite da La Sorgente nonché per quanto possa occorrere delle giustificazioni fornite da La Sorgente (all. 3) e di tutti gli atti, anche non conosciuti, precedenti o conseguenti

nonché per il riconoscimento del diritto della ricorrente alla aggiudicazione del servizio e dell'esclusione de La Sorgente dalla gara nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto, ove stipulato, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 121 e 122 c.p.a. e del subentro della ricorrente nello stesso;

nonché in via subordinata per la condanna al risarcimento del danno subito dalla ricorrente per responsabilità della P.A. che si quantifica nella misura dell'utile oltre ai danni da perdita di chance e per danno curriculare e di immagine per il quale si chiede in via istruttoria volersi disporre idonea CTU per la determinazione.

b) per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della PEI prot. INPS.0017.11/03/2026.0093413 con cui la Direzione Centrale Risorse Strumentali Centrale Unica Acquisti ha trasmesso alla

Direzione regionale Toscana il contratto siglato con l'operatore individuato con la Determina oggetto del ricorso principale allo stato non conosciuta dal ricorrente;

- del provvedimento della Direzione regionale Toscana dell'INPS, Area Welfare, Patrimonio, Strutture sociali – RUP, datato 12 marzo 2026, , comunicato alla ricorrente via PEC in pari data, recante “Esercizio del diritto di recesso unilaterale (ad nutum) – art. 109 del d.lgs. n. 50/2016 – dal contratto stipulato con K2B Cooperative Sociale per i servizi socio-educativi, di guardiana, centralino, assistenza sanitaria e infermieristica e trasporto passeggeri presso il Convitto INPS Santa Caterina di Arezzo (Lotto 3)”, con efficacia dal 1° aprile 2026;

- del provvedimento dell'INPS con cui è stata autorizzata la stipula del contratto per la gestione del lotto 3 con la coop. La Sorgente al momento non conosciuto dal ricorrente;

-nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto;

-nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto stipulato con la coop. La Sorgente per la gestione del servizio di cui al lotto 3 ed il subentro della cooperativa ricorrente nello stesso e per il risarcimento dei danni;

Visto l'art. 72 cod. proc. amm.;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Inps-Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e di La Sorgente Coop. Soc.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2026 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 30 gennaio 2026 e depositato in data 5 febbraio 2026, la cooperativa K2B (già R.T.I. Koinè-Betadue, oggi fusa in K2B Cooperativa Sociale) ha adito questo Tribunale per la corretta attuazione della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 5 settembre 2025 n. 7225, passata in giudicato, nonché per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento della determinazione INPS n. RS30 2025/00823/2025 del 29 dicembre 2025, con cui l'Istituto previdenziale ha nuovamente aggiudicato alla cooperativa La Sorgente il lotto n. 3 (Convitto 'Santa Caterina' di Arezzo) della procedura aperta per l'affidamento dei servizi socio-educativi, portierato H24, guardiana, centralino, assistenza infermieristica e trasporto passeggeri presso i Convitti INPS.

2. Il ricorso risulta articolato in due motivi:

I. Nullità dei provvedimenti impugnati per violazione e/o elusione della sentenza del Consiglio di Stato n. 7225/2025; violazione art. 21 septies l. 241/90 per elusione del giudicato; eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria, errore ed illogicità manifesta.

Si deduce la nullità dei provvedimenti gravati per violazione e/o elusione della sentenza del Consiglio di Stato n. 7225/2025.

II. Violazione dell'art. 110 d.lgs. n. 36/2023; eccesso di potere; carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, illogicità ed erroneità manifesta della valutazione di anomalia dell'offerta; eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione delle giustificazioni; anomalia costi della manodopera; insostenibilità palese incongruità e mancanza di serietà dell'offerta economica, irragionevolezza, l'illogicità e contraddittorietà del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta; violazione del CCNL cooperative sociali; violazione degli artt. 11,108 e 110 del d.lgs. n. 36/2023.

Si deducono vizi propri del rinnovato sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta di La Sorgente, con riferimento all'attendibilità dei giustificativi prodotti in relazione al divisore orario per il calcolo delle ore effettivamente lavorate e agli oneri della previdenza complementare.

3. Con successivo ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato in data 16 marzo 2026, la ricorrente ha esteso l'impugnativa al contratto stipulato

dall'INPS con La Sorgente ed all'atto di recesso unilaterale dalla proroga in essere con K2B, con decorrenza 1° aprile 2026, formulando contestuale istanza cautelare monocratica.

4. Parallelamente, e con contenuto sovrapponibile a quello del presente ricorso, la medesima cooperativa K2B ha proposto innanzi al Consiglio di Stato ricorso per ottemperanza iscritto al R.G. n. 2235/2026, chiedendo la corretta attuazione della sentenza n. 7225/2025 e l'annullamento della medesima determinazione n. RS30 2025/00823/2025.

5. Il Presidente della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con decreto n. 976 del 18 marzo 2026, ha rigettato l'istanza cautelare monocratica presentata in quel giudizio.

6. In proposito, tutte le istanze cautelari monocratiche avanzate da K2B in entrambi i gradi di giudizio risultano respinte (Decreto Presidente Tar Lazio-Roma, sez. V, n. 1671 del 17.03.2026; Decreto Presidente Consiglio di Stato, sez. V, n. 976 del 18.03.2026; Decreto Presidente Consiglio di Stato, sez. V, n. 1118 del 26.03.2026 di rigetto del reclamo suddetto), tenuto conto che *“la procedura, riguardante un **appalto** di servizi, comporta ordinariamente la possibile sostituzione dell'originario affidatario senza ulteriori pregiudizi per il subentrante”* e che *“in detti casi, le allegazioni generiche in tema di difficoltà di subentro non possono essere accolte, in quanto possibili fonti di consolidamento di situazioni di fatto non giustificabili in relazione ai superiori principi di libertà d'impresa e di concorrenza”* (Decreto Presidente Consiglio di Stato n. 976/2026).

7. In prossimità dell'udienza pubblica, con memoria depositata in data 11 maggio 2026, la ricorrente ha dichiarato di rinunciare al primo motivo di ricorso *“limitatamente e soltanto alla domanda fondata sulla dedotta nullità per violazione o elusione del giudicato e ai correlati profili strettamente riconducibili all'azione di ottemperanza”*, mantenendo ferme le censure di legittimità propria articolate nel secondo motivo.

8. L'Istituto previdenziale, nella propria memoria depositata in data 11 maggio 2026, ha eccepito in via preliminare l'incompetenza funzionale del presente

Tribunale, chiedendo il rinvio o la sospensione del giudizio fino alla definizione del ricorso per ottemperanza pendente innanzi al Consiglio di Stato al R.G. n. 2235/2026, e comunque il rigetto del ricorso nel merito. Analoga eccezione preliminare è stata formulata dalla controinteressata La Sorgente, costituita anch'essa nel presente giudizio.

9. All'udienza pubblica del 27 maggio 2026, il Collegio ha trattenuto il ricorso in decisione e la parte ricorrente ha chiesto la pubblicazione anticipata del dispositivo della sentenza.

10. L'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa previdenziale e dalla controinteressata è fondata e merita accoglimento in via pregiudiziale, con conseguente declaratoria di incompetenza del presente Tribunale e rimessione degli atti al Consiglio di Stato quale giudice funzionalmente competente.

11. Il Collegio rileva preliminarmente che il ricorso introduttivo proposto da K2B e il ricorso per ottemperanza incardinato dalla medesima parte innanzi al Consiglio di Stato al R.G. n. 2235/2026 presentano un contenuto sostanzialmente identico.

Entrambi gli atti:

- indicano quale sentenza oggetto di attuazione la pronuncia n. 7225/2025 del Consiglio di Stato;
- gravano la medesima determinazione INPS n. RS30 2025/00823/2025 del 29 dicembre 2025;
- sviluppano argomenti in larga parte coincidenti sulla pretesa elusione del giudicato e sull'inidoneità delle giustificazioni prodotte da La Sorgente nella riedizione del sub-procedimento di verifica dell'anomalia;
- formulano *petita* sostanzialmente sovrapponibili, ivi inclusa la domanda di esclusione di La Sorgente dalla procedura di gara, la dichiarazione di inefficacia del contratto e il subentro della ricorrente.

12. Siffatta identità di oggetto, parti e *petita* integra la fattispecie di litispendenza, che il Collegio è tenuto a rilevare d'ufficio.

A ciò si aggiunga che la proposizione dinanzi a questo Tribunale di una domanda che – almeno nella sua configurazione originaria e tuttora prevalente – si risolve nel sindacato sull'adeguamento dell'attività amministrativa a una sentenza del Consiglio di Stato passata in giudicato, pone una questione di competenza funzionale che precede logicamente ogni altra.

13. Ai sensi dell'art. 112, comma 1, c.p.a., il giudizio di ottemperanza si propone con ricorso al giudice che ha emesso il provvedimento della cui ottemperanza si tratta, ovvero, nel caso di sentenze del Consiglio di Stato, direttamente innanzi al Consiglio di Stato.

L'art. 113, comma 1, c.p.a. stabilisce che la competenza a conoscere del giudizio di ottemperanza si radica *“in capo al giudice che ha emesso il provvedimento della cui ottemperanza si tratta”*.

L'art. 14, comma 3, c.p.a. qualifica tale competenza come funzionale, attribuendo al giudice dell'ottemperanza la cognizione su *“tutte le questioni relative all'ottemperanza”*.

Ne consegue che la cognizione delle questioni di ottemperanza relative a una sentenza del Consiglio di Stato appartiene in via esclusiva e funzionalmente inderogabile al Consiglio di Stato stesso, con preclusione di qualunque forma di deroga convenzionale o processuale.

14. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la fondamentale decisione n. 2 del 2013, ha chiarito il meccanismo operativo in materia, enunciando il principio per cui, a fronte della riedizione del potere da parte dell'amministrazione in esecuzione di un giudicato, è in linea di principio ammessa la possibilità di convogliare unitariamente nel ricorso per ottemperanza tutte le censure – comprese quelle di annullamento dell'atto per vizi propri – che l'interessato intenda svolgere avverso il nuovo provvedimento. La pronuncia ha però precisato, con principio di carattere cogente, che *“la conversione dell'azione può essere disposta dal giudice dell'ottemperanza e non viceversa”*: spetta cioè al giudice dell'ottemperanza – e solo a lui – qualificare le domande prospettate, distinguendo quelle attinenti propriamente

all'ottemperanza da quelle concernenti i vizi propri del nuovo esercizio del potere, e trarne le necessarie conseguenze quanto al rito e ai poteri decisorii. Il giudice di primo grado non dispone della medesima facoltà, non potendo convertire in ricorso ordinario di annullamento un'azione che, nella sua dimensione teleologica e strutturale, investe l'adeguamento dell'attività amministrativa al dictum del giudicato.

15. Tale opzione processuale non è nella disponibilità del giudice di primo grado, il quale difetta della competenza funzionale richiesta dall'art. 113 c.p.a. per compiere la qualificazione delle domande e la conseguente conversione, e non può sostituirsi al Consiglio di Stato nell'esercizio di tali poteri riservati.

La radice del vizio è dunque insuperabile: solo il giudice ai sensi dell'art. 113 c.p.a. ha il potere-dovere di conoscere dell'adeguamento dell'attività amministrativa a seguito di una sentenza passata in giudicato e, ove lo ritenga, di scindere la componente propriamente esecutiva da quella di riesame della nuova determinazione per vizi propri, disponendo in quest'ultimo caso la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1° agosto 2023, n. 7460).

16. Nel caso di specie, il presente ricorso nasce dichiaratamente come ricorso *“per la corretta attuazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 7225/2025”*, reca nel primo motivo la deduzione di nullità per elusione del giudicato ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990, richiama espressamente gli artt. 112 e ss. c.p.a. e formula nelle proprie conclusioni la richiesta di declaratoria di nullità dei provvedimenti impugnati con tutte le conseguenze tipicamente proprie del giudizio di ottemperanza, ivi inclusa la sostituzione dell'amministrazione mediante nomina di un commissario ad acta.

La coloritura dell'azione spiegata in chiave di ottemperanza è dunque evidente.

17. La parziale rinuncia al primo motivo depositata dalla ricorrente nella memoria del 11 maggio 2026 non muta le conclusioni.

Per un verso, la rinuncia a un motivo di ricorso non vale a modificare retroattivamente la natura dell'azione né a sanare l'incompetenza funzionale *ab origine* del giudice adito; il vizio attiene al momento genetico dell'instaurazione del giudizio e non è emendabile per effetto di atti successivi della parte.

Per altro verso, anche il secondo motivo, nonostante la sua veste formale di censura per vizi propri, è inestricabilmente connesso alle valutazioni che il giudicato del Consiglio di Stato imponeva alla stazione appaltante nella riedizione del sub-procedimento di verifica: la questione della congruità delle giustificazioni di La Sorgente, il carattere sufficiente o meno dell'istruttoria svolta dal R.U.P., la correttezza del nuovo divisore orario adottato, sono tutte questioni che il Consiglio di Stato, giudice dell'ottemperanza, deve poter preliminarmente scrutinare per accertare se ricorra violazione o elusione del giudicato, e solo all'esito di tale verifica potrà eventualmente separare e convertire in giudizio ordinario le censure di puro annullamento.

Qualunque anticipazione di tale qualificazione da parte del presente Tribunale integrerebbe una invasione della competenza riservata al giudice dell'ottemperanza.

18. Non può poi sottacersi il rilievo sistematico del principio di unicità della trattazione enunciato dalla sentenza resa dall'Adunanza Plenaria n. 2/2013: se è possibile e anzi auspicabile la concentrazione di tutte le censure innanzi al giudice dell'ottemperanza, la dispersione del contenzioso tra due giudici distinti – T.A.R. e Consiglio di Stato – chiamati a pronunciarsi sulle medesime questioni, riguardanti i medesimi provvedimenti, tra le medesime parti, è contrastante con i principi di economia processuale, certezza del diritto e coerenza degli esiti.

Essa espone inoltre al rischio di decisioni contrastanti, con conseguente pregiudizio per l'ordinato svolgimento del giudizio di ottemperanza già incardinato.

19. Conclusivamente, questo Tribunale è funzionalmente incompetente a conoscere del ricorso proposto da K2B, la cui cognizione spetta in via

esclusiva al Consiglio di Stato, già adito con ricorso di identico contenuto al R.G. n. 2235/2026, la cui udienza è fissata per il 9 giugno 2026.

Gli atti del presente giudizio devono essere trasmessi alla Quinta Sezione del Consiglio di Stato, innanzi alla quale le parti potranno costituirsi o ulteriormente argomentare in quella sede.

20. La complessità delle questioni processuali trattate giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

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

1) dichiara la propria incompetenza funzionale a conoscere del presente ricorso, ai sensi degli artt. 14, comma 3, 113, comma 1, e 114 c.p.a., in favore del Consiglio di Stato quale giudice funzionalmente competente per l'ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 7225/2025;

2) dispone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Quinta Sezione del Consiglio di Stato, in relazione al ricorso per ottemperanza iscritto al R.G. n. 2235/2026;

3) spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere

Ida Tascone, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ida Tascone

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO