

Codice
identificativo: 1857

Data ricezione: 28/03/2023

Argomento: Centrali di committenza e soggetti aggregatori

Oggetto: Sentenza del Consiglio di Stato n. 2728/2023 sull'obbligo di adesione a convenzioni CONSIP.

Quesito: La recente sentenza del Consiglio di Stato n. 2728/2023, sembrerebbe introdurre una rilevante evoluzione interpretativa, del quadro giuridico normativo contrattuale. Nello specifico parrebbe evincersi che la Stazione Appaltante (SA) anche in presenza di una convenzione CONSIP attiva, al fine di perseguire il buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa possa indire una gara autonoma, finalizzata a conseguire prezzi più bassi o condizioni migliori rispetto ad essa. Qualora tale interpretazione fosse corretta si supererebbe la seguente criticità che, gli addetti di settore, si trovano a dover spesso gestire. Esempio pratico: entra in vigore la convenzione CONSIP pulizie caserme; viene convocata la ditta aggiudicataria per formulare il preventivo per la successiva adesione. La previsione di spesa formalizzata per il servizio minimo di base evidenzia intellegibilmente che, in caso di transito, si verrebbe a spendere una cifra più alta rispetto al contratto in vigore, sottoscritto autonomamente dalla SA a seguito di procedura negoziata tramite MEPA, con un'erogazione delle prestazioni addirittura inferiore. Ne consegue quindi che, terminato l'atto negoziale in essere ed operando in autonomia con procedura negoziata tramite MEPA, si riuscirebbe ragionevolmente ad ottenere un risultato economicamente e quantitativamente migliore, rispetto alla predetta convenzione CONSIP. Ciò nonostante, si costituiscono due fazioni opposte: i sostenitori dell'obbligatorietà a prescindere all'adesione delle convenzioni CONSIP ed invece chi, come la scrivente SA, sostiene che l'obbligo d'adesione possa decadere in presenza di una situazione come sinora descritta. Si chiede un autorevole parere in merito alla corretta interpretazione della sentenza citata in premessa al fine di comprendere se, in ragione del nuovo quadro interpretativo, la seconda fazione possa prevalere sulla prima.

Risposta: Con riferimento al parere in oggetto è utile precisare che, nel caso in cui sussista una convenzione/accordo quadro, vi è l'obbligo della stazione appaltante di aderirvi. La ratio della disciplina, invero, è nella esigenza di razionalizzare e ridurre la spesa pubblica (cfr. Consiglio di Stato, n. 1937/2018). In deroga alla regola generale sopra esposta, è comunque consentito alla stazione appaltante procedere ad acquisti autonomi. Conseguentemente, allora, la possibilità di derogare all'obbligo di approvvigionamento alle condizioni fissate dagli accordi quadro, purché – tra le altre - se ne fornisca specifica motivazione. La giurisprudenza amministrativa, in ordine alla specificità della suddetta motivazione, richiede che la stazione appaltante giustifichi il ricorso alla gara autonoma per la maggiore convenienza di quest'ultima – in termini quali/quantitativi – rispetto alle convenzioni Consip; convenienza a cui deve addivenirsi in esito a una valutazione comparativa dei

costi da effettuarsi ex ante, ossia prima dell'indizione della gara stessa. Ciò in ossequio ai principi del divieto di aggravio del procedimento amministrativo (cfr. art. 1, co. 2, l. n. 241/1990) e di economicità dell'azione amministrativa (art. 1, co. 1, 241/1990), per i quali “si rivelerebbe del tutto illogico far bandire e soprattutto svolgere una pubblica gara (autonoma) per poi decidere di porla nel nulla in esito ad una valutazione comparativa dei prezzi soltanto finale, o ex post (e non piuttosto iniziale, ossia ex ante). Un tale modus operandi (svolgimento gara autonoma e valutazione comparativa prezzi solo finale) determinerebbe infatti un inammissibile spreco di risorse e di attività amministrativa, il che finirebbe per denotare una frizione procedimentale ancor più evidente ove soltanto si consideri il settore in cui si opera” (Consiglio di Stato, n. 2728/2023). Da qui, la logicità e la ragionevolezza di una valutazione soltanto ex ante dei prezzi e non anche ex post, pena la ridetta violazione di fondamentali principi di economicità dell'azione amministrativa e di divieto di aggravio del procedimento. In definitiva, può concludersi rilevando come, in presenza di una convenzione Consip, la stazione appaltante ha l'obbligo, ex lege previsto, di approvvigionarsi mediante gli strumenti di acquisto che le vengono messi a disposizione. La deroga alla predetta regola può aversi purché si fornisca adeguata motivazione, in particolare in ordine alla maggiore convenienza della gara autonoma, giusta comparazione dei costi ex ante effettuata.