

GARA EUROPEA A PROCEDURA APERTA PER LAFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SCOLASTICO PER I COMUNI DELLA REGIONE MARCHE

APPROFONDIMENTO GIURIDICO CIRCA L'OBBLIGO ~~FACOLTA'~~ DI ADESIONE ALLA CONVENZIONE DA PARTE DEI COMUNI

La questione:

SUAM, in qualità di soggetto aggregatore ossia di centrale di committenza in favore della Regione, degli Enti regionali, delle Aziende Sanitarie nonché delle autonomie locali, ai sensi dell'articolo 9 del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con la Legge 23 giugno 2014, n. 89, ha attivato una convenzione relativa al trasporto scolastico per i Comuni della Regione Marche, considerando che il trasporto scolastico rientra tra le categorie merceologiche nel perimetro di azioni del soggetto aggregatore SUAM. *I Comuni possono evitare di stipulare i contratti attuativi e quindi scegliere di non aderire alla Convenzione?*

In sintesi:

Il Comune, in quanto amministrazione territoriale, può aderire alle esistenti convenzioni o accordi quadro di Consip o di centrali di committenza regionale oppure può motivare l'autonomia di acquisto per ragioni di convenienza economica ~~alla stregua dei parametri economico-qualitativi delle Convenzioni Consip di settore~~ al fine di osservare la razionalizzazione della spesa.

Ricostruzione giuridica:

il presente paragrafo ricostruisce il quadro normativo circa l'obbligo per il Comune di aderire alle convenzioni o accordi quadro dei soggetti aggregatori.

Gli interventi in tema di risparmio di spese sono stati avviati, fin dal 2011, quando la crisi economica imponeva il ricorso a politiche di bilancio di tipo restrittivo.

La Revisione della spesa è stata affrontata dal legislatore con l'obiettivo principale di individuare misure di risparmio selettivo e di contrasto agli sprechi, fondate su una valutazione di sistema della spesa pubblica, che ne individui sia le priorità che i meccanismi di controllo, e si è tradotta in varie norme, quali, ad esempio, il d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94 (c.d. Spending Review n. 1), il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. Spending Review n. 2) ed il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

Nell'attuale quadro normativo, le specifiche norme di legge che si sono succedute - dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *spending review* n. 2) fino alle più recenti disposizioni (legge 30 dicembre 2018, n. 145 - legge di bilancio 2019 sul conseguimento del risultato di competenza non negativo, determinato ai sensi del d.lgs. n. 118/2018) - perseguono, da un lato, l'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica e, dall'altro, spingono la discrezionalità degli enti ad indirizzarsi verso una riallocazione selettiva delle risorse, promuovendone un impiego efficiente.

Nel processo di revisione della spesa è entrata anche la

~~Lra~~ riduzione dei centri di spesa della Pubblica Amministrazione ~~è uno~~ ~~quale~~ degli obiettivi principali del Sistema nazionale degli approvvigionamenti pubblici, disegnato dal Legislatore con il ~~suddetto~~ DL 24 aprile 2014, n. 66.

Il numero di “stazioni appaltanti” in ambito pubblico – ovvero gli enti che bandiscono gare – è stimato in circa 35mila unità che, per comportamenti di acquisto disomogenei e frammentati, non hanno beneficiato pienamente degli effetti di un’azione coordinata e sistemica di aggregazione della spesa, tra cui: economie di scala, riferimenti univoci di prezzo, trasparenza, maggiore controllo.

Per tali motivi, una delle misure previste dal DL 66/2014 è stata l’istituzione di un elenco di 35 soggetti aggregatori: attualmente sono 32 e ne fanno parte Consip in qualità di Centrale acquisti nazionale, le 21 Centrali acquisti regionali, 9 Città metropolitane e 1 Provincia.

Questi soggetti hanno il compito di aggregare i fabbisogni delle amministrazioni dei rispettivi ambiti territoriali e di gestire le procedure di gara su specifiche aree merceologiche – e al di sopra di determinate soglie di valore – individuate con uno specifico Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm 2018) (art.1, comma 2 : «Nel caso di gare pluriennali, le soglie indicate al presente articolo sono da intendersi riferite all'importo a base d'asta relativo all'intero periodo»).

Il D.P.C.M. 11 luglio 2018 recante “Individuazione delle categorie merceologiche, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89”, ha individuato, tra le altre, la categoria merceologica “Servizio di trasporto scolastico” con soglia di obbligatorietà di 40.000 €.

Ai sensi del comma 510 dell’art.1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016): “*Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali*”.

La possibilità per i Comuni di non aderire alle convenzioni è richiamata ~~anche~~ dall’art. 26 comma 3 della legge finanziaria L.n.488/1999 con cui si sancisce che “**Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101**”. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Alla luce di questa breve ricostruzione normativa, **ne discende, in linea generale, un obbligo di sostanziale facoltà per i Comuni, in quanto Amministrazioni territoriali, di aderire alle Convenzioni o accordi quadro di Consip o centrali di committenza regionale o di motivazione rafforzato circa re la NON convenienza economica della adesione alla Convenzione del soggetto aggregatore rispetto della propria autonomia d’acquisto. Il Comune, pertanto, effettua una valutazione comparativa di convenienza economica alla stregua dei parametri economico-qualitativi delle Convenzioni di settore al fine di osservare la razionalizzazione della spesa dimostrare la effettiva maggiore economicità di un affidamento autonomo**, in quanto il D.L. 66/2014 rispondendo al principio di razionalizzazione della spesa (cd. Spending review) pone l’attenzione sulla sostenibilità della gestione necessaria ad assicurare gli equilibri finanziari del bilancio.

In definitiva, anche secondo gli indirizzi interpretativi della Corte costituzionale il complessivo quadro normativo orienta la verifica dell'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa degli enti locali, da una parte, verso il riscontro dell'ottemperanza alla normativa citata, e, dall'altra, verso la valutazione dell'adeguatezza tra le risorse impiegate ed i risultati conseguiti, come presupposto per la sostenibilità e gli equilibri dei bilanci.

̄

Da ultimo, si ricorda che nella convenzione è riportato il seguente inciso: (art. 6 c. 4), ~~sottoscritta tra le parti è dove~~ è evidenziato che *“Le attività di cui alla Convenzione ed ai singoli Ordinativi di Fornitura non sono affidate al Fornitore in esclusiva e, pertanto, i Comuni, per quanto di propria competenza e nel rispetto della normativa vigente, potranno affidare, in tutto o in parte, le stesse attività anche a soggetti terzi diversi dal Fornitore.”*

Pertanto a fronte di una eventuale non adesione dei comuni alla presente convenzione, il fornitore avendo sottoscritto anche tale clausola, non potrà rivendicare alcun diritto di priorità nell'erogazione del servizio.