



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 7

DEL 10 gennaio 2018

OGGETTO: Richiesta di parere prot. ANAC n. 111977 del 28.09.2017 presentata dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in merito ai contratti di pulizia nelle scuole a seguito della risoluzione delle convenzioni CONSIP

AG 2/18/AP

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 50/2016

Visto l'appunto dell'Ufficio Precontenzioso e Pareri

Considerato in fatto

Con nota prot. ANAC n. 111977 del 28.09.2017 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha presentato una richiesta di parere concernente la situazione contrattuale venutasi a creare all'indomani della risoluzione *ex art.* 1456 c.c. delle convenzioni Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia e altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli Istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica amministrazione - lotti 1, 2, 4, 8, 9, 10 stipulate con Manutencoop FM S.p.A. e CNS Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa, attive dal 25.11.2013, avvalendosi della clausola risolutiva espressa di cui all'articolo 11, comma 2, delle Condizioni Generali della Convenzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1456 c.c.

A seguito della disposta risoluzione delle convenzioni in corso di esecuzione, entrava in vigore l'art. 64, comma 1, d.l. 50/2017, convertito dalla l. 96/2017, che ha dettato una disciplina transitoria in ordine agli ordinativi di servizi in corso di esecuzione prescrivendo quanto segue: «al fine di consentire la regolare conclusione delle attività didattiche nell'anno scolastico 2016/2017 ed il regolare avvio delle stesse nell'anno scolastico 2017/2018, in ambienti in cui siano garantite idonee condizioni igienico-sanitarie, nelle regioni ove sia stata risolta la convenzione - quadro Consip l'acquisizione dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali, da parte delle medesime istituzioni, prosegue, con piena salvaguardia dei livelli occupazionali e salariali esistenti, con i soggetti già destinatari degli atti contrattuali attuativi e degli ordinativi di fornitura, sino alla data di effettiva attivazione del contratto-quadro di cui al comma 3 e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2017». Quindi, con riferimento alle condizioni contrattuali applicabili, il comma 2 dell'art. 64 ha previsto che l'acquisizione di servizi ai sensi del comma 1 avvenga «alle condizioni tecniche previste dalla convenzione - quadro Consip oggetto di risoluzione e alle condizioni economiche

Via Minghetti 10 – 00187 Roma



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

pari all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui non è intervenuta la risoluzione della convenzione-quadro Consip».

Il Ministero rileva che in data 24 luglio 2017 la Convenzione Servizi di pulizia ed altri servizi per le Scuole e i Centri di formazione, relativamente al lotto 7, stipulata con il Consorzio CSI, attivata in data 18/02/2015 e successivamente sospesa in data 1/04/2015, è stata riattivata.

La riattivazione della convenzione in un ulteriore lotto, ai sensi del citato comma, secondo l'interpretazione proposta da talune aziende, comporterebbe una revisione dell'importo medio del prezzo di aggiudicazione. In particolare, il prezzo medio ricalcolato sui lotti comprensivi del lotto riattivato, sebbene risulti più basso del prezzo originariamente applicato dalle aziende operanti nei lotti ove la Convenzione è stata risolta, sarebbe maggiore rispetto a quello applicato sino ad oggi dalle stesse aziende per effetto dell'entrata in vigore della norma.

Con la richiesta di parere il Ministero domanda all'Autorità se l'interpretazione della norma di cui al comma 2 dell'art. 64, d.l. 50/2017 prospettata dalle ditte, vale a dire quella di applicare un nuovo prezzo medio ogni volta che si verificano modifiche in ordine all'attivazione delle convenzioni Consip nei diversi lotti, sia l'orientamento corretto da seguire in sede di attuazione della norma di legge da parte dell'Amministrazione. In via alternativa, il Ministero ritiene plausibile che la norma possa aver operato un "rinvio statico", facendo proprie le condizioni economiche delle convenzioni Consip attive e vigenti al momento dell'entrata in vigore della norma di legge, senza tenere conto di eventuali variazioni determinate da vicende successive riguardanti le convenzioni medesime soprattutto ove si tenga conto che la risoluzione delle convenzioni è intervenuta per fatto e colpa del fornitore.

Ritenuto in diritto

Con la richiesta inoltrata all'Autorità, il Ministero chiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 64, comma 2, d.l. 50/2017 in ordine alle condizioni economiche applicabili ai contratti attuativi e agli ordinativi di fornitura aventi causa nelle convenzioni Consip risolte ex art. 1456 c.c. e la cui efficacia è stata prorogata ai sensi del comma 1 del citato art. 64. In particolare, il Ministero domanda se debba essere applicato un nuovo prezzo medio ogni volta che si verificano modifiche in ordine all'attivazione delle convenzioni Consip nei diversi lotti, oppure se la norma comporti un "rinvio statico" facendo proprie le condizioni economiche delle convenzioni Consip vigenti al tempo della sua entrata in vigore senza tenere conto di eventuali variazioni determinate da vicende successive.

L'art. 64, d.l. 50/2017, disciplinante il caso della risoluzione delle convenzioni Consip e della prosecuzione dell'efficacia degli ordinativi di fornitura, dovrebbe interpretarsi in maniera coerente con i principi generali regolanti la proroga degli affidamenti prevista anche dall'art. 2, d.l. 58/2014 (conv. in l. 89/2014 e modificato dall'art. 1, d.l. 42/2016 conv. in l. 89/2016) in relazione ai casi di convenzioni Consip non attive, sospese o scadute.

L'art. 2, d.l. 58/2014, pur avendo disciplinato fattispecie diverse rispetto a quella oggetto del presente esame - tra l'altro già trattata, per profili diversi, nel parere ANAC approvato con



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Delibera n. 87 del 8 febbraio 2017 - ha dettato una normativa concernente le condizioni contrattuali delle disposte proroghe ispirata dall'esigenza di consentire, in via eccezionale e transitoriamente, la prosecuzione di affidamenti necessari a garantire il mantenimento dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole. In specie, nelle regioni con convenzioni Consip non ancora attive o sospese, le proroghe dei servizi di pulizia e ausiliari sono state ammesse, ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.l. 58/2014 alle condizioni tecniche previste dalle convenzioni Consip attive e alle condizioni economiche «pari all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui la convenzione è attiva», mentre nelle regioni con convenzioni Consip scadute, la proroga è stata ammessa con applicazione in via transitoria delle condizioni tecniche ed economiche della convenzione scaduta. Gli stessi principi hanno contraddistinto il regime dettato ai commi 2-*bis* e 2-*bis*1 dell'art. 2, d.l. 58/2014 che hanno introdotto un regime temporaneamente in deroga anche per gli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali. Ne è derivato che, per i servizi di pulizia e ausiliari, sulla base della richiamata disciplina, si è introdotta una distinzione tra le regioni in cui risultasse scaduta la convenzione-quadro Consip, dove si è consentita la prosecuzione degli affidamenti alle stesse condizioni tecniche ed economiche stabilite nelle convenzioni scadute, e le regioni in cui la convenzione Consip non risultasse attiva o risultasse sospesa, dove si è consentita la prosecuzione degli affidamenti in capo ai medesimi contraenti già affidatari per il periodo transitorio indicato, alle condizioni tecniche previste dalle convenzioni Consip e determinando il corrispettivo in base all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui risultasse attiva la convenzione Consip.

L'art. 64, d.l. 50/2017 nell'individuare l'*importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui non è intervenuta la risoluzione della convenzione-quadro Consip* deve ritenersi riferito all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui la convenzione è stata attivata; la norma non appare caratterizzata da una volontà penalizzante del legislatore quanto piuttosto ispirata ai principi generali della contrattualistica pubblica, in specie ai principi regolanti la proroga dei contratti pubblici secondo cui il corrispettivo dell'appalto resta quello previsto al tempo dell'aggiudicazione del contratto senza possibilità di rinegoziazione (sul tema della proroga, si veda tra le altre: Cons. Stato, sez. III, 20/01/2015, n. 2288).

In tal senso appare interpretabile la previsione concernente le condizioni tecniche del contratto che devono essere le stesse previste «dalla convenzione - quadro Consip oggetto di risoluzione» così come la previsione concernente il prezzo che andrebbe determinato con riferimento al tempo dell'aggiudicazione della convenzione successivamente risolta.

Si condivide, quindi, la tesi espressa dal Ministero nella richiesta di parere nel senso che non possa ritenersi applicabile un *nuovo* prezzo medio aggiornato in ragione della riattivazione di convenzioni Consip nei diversi lotti. Si condivide, altresì, il parere del Ministero in ordine all'applicazione delle condizioni economiche vigenti al momento dell'entrata in vigore della



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

norma da intendersi come quelle determinate o determinabili al tempo dell'aggiudicazione delle convenzioni Consip che sono state successivamente risolte; diversamente, si correrebbe il rischio di individuare, anche in tal caso, un prezzo derivante da evenienze future diverso da quello che presuntivamente si sarebbe dovuto determinare al tempo in cui i contratti attuativi e gli ordinativi di fornitura erano perfezionati.

Pertanto, l'art. 64, d.l. 50/2017 (conv. in l. 96/2017) ai sensi del quale «nelle regioni ove sia stata risolta la convenzione - quadro Consip l'acquisizione dei servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari, nonché degli interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali, da parte delle medesime istituzioni, prosegue, con piena salvaguardia dei livelli occupazionali e salariali esistenti, con i soggetti già destinatari degli atti contrattuali attuativi e degli ordinativi di fornitura», ove richiama le condizioni economiche contrattuali intese come «importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui non è intervenuta la risoluzione della convenzione-quadro Consip» si ritiene debba riferirsi all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui sono attive le convenzioni Consip, come riscontrabile al tempo dell'aggiudicazione della convenzione risolta.

In base a quanto sopra considerato e ritenuto,

il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che l'art. 64, d.l. 50/2017 (conv. in l. 96/2017) ove richiama le condizioni economiche contrattuali intese come «importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui non è intervenuta la risoluzione della convenzione-quadro Consip» si ritiene riferito all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui sono attive le convenzioni Consip, come riscontrabile al tempo dell'aggiudicazione della convenzione risolta.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 17 gennaio 2018
Il Segretario Rosetta Greco