

Deliberazione n.286/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA
composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 17 dicembre 2013

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge

costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Parma, del 18/10/2013 e pervenuta nella stessa data a questa Sezione;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali, trasmesso il 13/11/2013;

Vista l'ordinanza presidenziale n.70 del 9 dicembre 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2013 il relatore Sergio Basile.

FATTO

Il Presidente della Provincia di Parma ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere in merito all'ambito di applicazione dell'art.1 comma 450 della Legge 27 dicembre 2006, n.296 per cui *"Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n.207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328. Per gli istituti e le scuole di ogni*

ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento". Specificamente viene richiesto "se possa risultare possibile l'accesso al libero mercato, qualora l'indagine nell'ambito del mercato elettronico della pubblica amministrazione, ovvero di altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n.207, evidenzi la disponibilità dei beni e servizi necessari ma a prezzi superiori rispetto a quelli normalmente praticati nel contesto commerciale di riferimento".

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Presidente della Provincia, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei Conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei Conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo, ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo e può essere esaminata nel merito.

La soluzione del quesito si fonda sull'interpretazione da fornire all'inciso del comma 450 dell'art.1 della finanziaria 2007 e s.m.i. per cui *"le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328"*. Il richiamato art.328 del D.P.R. 207/2010 ne prevede tre tipologie diverse: quello della stessa stazione appaltante, quello realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite il sistema Consip, quello realizzato dalle centrali di committenza di cui all'art.33 del codice dei contratti pubblici.

Peraltro, oltre al già ampio spettro di scelta tra le summenzionate tipologie di mercato elettronico normativamente previste, l'eventualità di prezzi inferiori reperibili sul mercato, rispetto a quelli catalogati, per i beni e servizi necessari, trova una risposta adeguata nel vigente testo normativo. Infatti, il sistema si configura come un *"mercato aperto cui è possibile l'adesione da parte di imprese che soddisfino i requisiti previsti dai bandi relativi alla categoria merceologica o allo specifico prodotto e servizio e, quindi, anche di quella asseritamente in grado di offrire condizioni di maggior favore rispetto a quelle praticate sul Me. PA D'altro canto ...nell'ambito dello stesso è prevista una duplicità di modalità d'acquisto: così, oltre all'ordine diretto che permette di acquisire sul Mercato Elettronico i prodotti/servizi con le caratteristiche e le condizioni contrattuali già fissate, è prevista la richiesta di offerta (cd. R.d.O.) con la quale è possibile negoziare prezzi e condizioni migliorative o specifiche dei prodotti/servizi pubblicati su cataloghi on/line"* (cfr. Sezione regionale di controllo Marche n.169/2012).

A tal proposito, infatti, il comma 4 dell'art. 328 del D.P.R.207/2010 prevede che le stazioni appaltanti, servendosi del mercato elettronico, possano effettuare acquisti di beni e servizi sotto soglia " *a) attraverso un confronto concorrenzialedelle offerte ricevute sulla base di una richiesta di offerta rivolta ai fornitori abilitati;"*.

Pertanto, attraverso la procedura della richiesta di offerta, pur nell'ambito del sistema del mercato elettronico, sono acquisibili

prezzi più convenienti per i beni e servizi pur disponibili nei cataloghi *on-line*.

L'inderogabilità della richiamata procedura è suffragata dall'interpretazione letterale del dato normativo di cui al comma 450 dell'art.1 della finanziaria 2007 e s.m.i. che non ammette deroghe neppure per gli enti locali, nonché alla luce della *ratio* di tutela della trasparenza e della concorrenzialità cui l'automaticità del meccanismo di aggiudicazione, normativamente previsto, è sotteso. Ad ulteriore conferma, infine, il fatto che l'acquisizione di beni e servizi secondo modalità diverse da quelle previste dal novellato art.1 comma 450 della L.296/2006 saranno causa di nullità del contratto stipulato con configurazione di un illecito disciplinare e di una fattispecie di responsabilità amministrativa, *"non potendo revocarsi in dubbio che il Me.PA, sia ascrivibile al genus degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip Spa"* (cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche n.169/2012).

Altresì, la lettura coordinata e sistematica del summenzionato comma 450 con l'immediatamente precedente comma 449 della L. 296/06 per cui, per l'acquisto di beni e servizi *"Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e s.m., possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti."*, comporta che *"l'obbligo di ricorrere agli strumenti di approvvigionamento descritti va mitigato ogni qualvolta il ricorso all'esterno persegue la ratio di contenimento della spesa pubblica contenuta nella norma"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana n.151/2013). Quanto sopra pur, evidentemente, nella indispensabile giustificazione delle oggettive motivazioni del mancato esperimento della procedura della richiesta di offerta e/o della mancata adesione alla procedura da parte dell'offerente migliore, che dovrà, comunque, rispettare, ai sensi dell'art.327 del D.P.R. 207/2010, i requisiti generali e di idoneità professionale previsti dagli art.38 e 39 del codice dei contratti pubblici.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per

l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Parma e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 2013.

Il presidente

f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore

f.to (Sergio Basile)

Depositata in segreteria il 17/12/2013

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)