



Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Paolo PELUFFO	Relatore
- Cons. Nicola BONTEMPO	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente
- Ref. Igina MAIO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

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 il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO nella Camera di consiglio del 30 maggio 2013, il relatore Cons. Paolo Peluffo;

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 5548/1.13.9 del 25 marzo 2013, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Chiesina Uzzanese contenente una serie di quesiti in materia di acquisto di prodotti e servizi.

In particolare chiede:

1. se sia possibile per l'ente rientrare nel concetto di amministrazione dello Stato di cui all'art. 1, comma 6 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla L. n. 135/2012,

come modificato dall'art. 1 comma 153 della L. n. 288/2012, e, pertanto, stipulare direttamente contratti con fornitori non inseriti fra quelli presenti su Consip qualora gli stessi vengano contratti a prezzi più bassi da quelli derivanti dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo messi a disposizione da Consip spa;

in caso di risposta negativa:

2. se sia sempre obbligatorio per l'ente utilizzare gli strumenti offerti da Consip spa o dalle centrali di committenza ovvero sia possibile per l'ente, nel caso in cui l'ordinativo minimo richiesto da Consip sia superiore alle necessità, procedere a procedura fuori da tali canali;
3. se sia possibile per l'ente, dopo aver individuato il fornitore su Consip o nelle centrali di committenza, procedere direttamente con lo stesso per l'adattamento dell'offerta fuori del mercato elettronico;
4. se sia possibile ricorre a fornitore esterno alle centrali di committenza o a Consip che proponga un prezzo più basso a parità di caratteristiche quali-quantitative;
5. se sia possibile evitare il ricorso al MEPA e alle centrali uniche di committenza nel caso di acquisti di beni o servizi siano di importo inferiore a 40.000 euro.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nel caso in esame, la richiesta di parere si appalesa ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

In relazione al requisito oggettivo, la Sezione deve preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, nonchè se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Inoltre occorre verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Nel caso in esame, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile da un punto di vista oggettivo, fatte salve le precisazioni di seguito riportate.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire la Sezione delle autonomie ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n.174/2012, convertito con modificazioni in legge n.213/2012.

Nel merito, l'art. 1, comma 1 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla L. n. 135/2012, come modificato dall'art. 1, comma 153 della L. 288/2012 (con decorrenza dal 1° gennaio 2013) recita: *"i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. Le centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza"*.

La norma nella sua prima parte fa rinvio all'art. 26, comma 3, della L. 488/99, che prescrive la possibilità per le amministrazioni pubbliche di ricorrere alternativamente alle convenzioni stipulate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero di utilizzarne *"i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche"*, prescrivendo la responsabilità amministrativa in caso di stipulazione di un contratto in violazione della norma suddetta.

Dall'analisi della formulazione dell'art. 1, comma 1 del d.l. n. 95/2012, che sancisce la responsabilità amministrativa in caso di alternativa violazione dell'art. 26 (appena citato) o dell'obbligo di rivolgersi a Consip, vien da sé che non esiste un obbligo generalizzato di rivolgersi alla Consip per qualunque tipo di acquisto o di prestazione, ma la prescrizione va letta alla luce delle altre disposizioni normative sulla materia.

Difatti il comma 1 dell'art. 1 del d.l. 95/2012 citato va combinato con il comma 7 del medesimo articolo che prescrive che *"Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi*

dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento (...)". Dal combinato dei due commi si deduce che l'obbligo di rivolgersi alla Consip spa per l'acquisto di beni e servizi, da parte delle pubbliche amministrazioni, tra le quali gli enti locali, sussiste solo in riferimento alle diverse tipologie merceologiche elencate nel comma 7, di conseguenza nelle restanti ipotesi vige il residuo sistema di approvvigionamento dettato dalla legge che, come richiamato dal comma 7 sopra riportato, trova il suo fondamento, oltre che nell'art. 26 della l. n. 488/99, nei commi 449 e 450 dell'articolo 1 della L. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

In particolare il comma 449 prescrive che *"(...) tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti."* Il comma 450 prescrive: *"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 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure."*

Tanto premesso, in risposta al primo quesito, un comune non può considerarsi rientrante nel novero delle *"Amministrazioni dello Stato"* ritenute esenti dall'applicazione del primo periodo della norma di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. 95/2012 nelle ipotesi in cui *"il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A."*. A sostegno di tale assunto si pone il significato letterale della norma che nello stabilire che *"La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato"* destina la possibilità di deroga alle amministrazioni rientranti nello Stato, secondo l'accezione di cui all'art. 114 della Costituzione, laddove se il legislatore avesse voluto

destinare la facoltà derogatoria a tutte le amministrazioni lo avrebbe chiaramente indicato con una formulazione differente, come variamente riportato nelle altre disposizioni normative in materia.

La risposta ai successivi quesiti (2, 3, 4 e 5), investe la possibilità di derogare agli obblighi descritti nei confronti di Consip e MEPA in presenza di fattispecie specifiche illustrate dall'ente richiedente.

In merito ai quesiti 2 e 3, che per semplicità vengono trattati cumulativamente, il collegio non può che sottolineare la cogenza delle norme riportate (nelle ipotesi e con le modalità in cui si applicano al comune richiedente) ed evidenziare che le possibili deroghe - dettate da casistiche specifiche - alle procedure dettate in tema di approvvigionamento di beni e servizi non possono essere oggetto di trattazione ed interpretazione nell'ambito dell'attività consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti, ma troverebbero miglior collocazione nelle sedi a ciò destinate (sede legislativa e, soprattutto, convenzionale).

In merito al quesito numero 4, il collegio sottolinea che la questione trova risposta analizzando la ratio sottesa alle norme sopra riportate in cui i principi di economicità e di efficienza perseguiti dalle norme sopra riportate si rinvencono in diversi punti. In particolare l'art. 1, comma 7 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 135/2012, nel fare salvo *"quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"* lascia inalterata la norma di cui al comma 449 ivi citato che espressamente prevede che *"Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti"*; in tal senso l'obbligo di ricorrere agli strumenti di approvvigionamento descritti va mitigato ogni qual volta il ricorso all'esterno persegue la ratio di contenimento della spesa pubblica contenuta nella norma. Del resto la tabella stilata da Consip-MEF "Tabella Obbligo-Facoltà dal 1° Gennaio 2013 - Strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti" è chiara nello stabilire, in riferimento alle amministrazioni territoriali non regionali, la possibilità di operare "acquisti autonomi a corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni Consip e della CAT di riferimento" anche in riferimento alle tipologie merceologiche di cui al comma 7 più volte citato.

In risposta al quinto quesito in riferimento al ricorso al sistema MePA, la tabella stilata da Consip-MEF "Tabella Obbligo-Facoltà dal 1° Gennaio 2013 - Strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti" è chiara nello stabilire, in riferimento alle amministrazioni territoriali non regionali, sancisce l'obbligo, sottosoglia comunitaria, di *"ricorso al MePA o altri mercati elettronici (proprio o della CAT di riferimento) o sistema telematico della CAT di riferimento ovvero ricorso alle convenzioni Consip; in caso di assenza, facoltà di utilizzo degli AQ Consip e dello SDAPA (con obbligo di rispetto del benchmark Consip)"*, nonché, in riferimento alle tipologie di cui al comma 7 più volte citato, prescrive la possibilità di *"acquisti autonomi a corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni Consip e della CAT di riferimento"*.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 5548/1.13.9 del 25 marzo 2013.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Chiesina Uzzanese e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 maggio 2013.

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Cons. Paolo PELUFFO

Depositata in Segreteria il 30 maggio 2013

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI