



Deliberazione n. 17/2013/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 13 marzo 2013

composta dai magistrati:

- Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – Presidente f.f.
- Cons. Andrea LIBERATI – Componente
- Primo Ref. Pasquale PRINCIPATO - Componente
- Ref. Valeria FRANCHI – Componente relatore

* * *

PARERE

COMUNE DI USSITA

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 in data 16
giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata

nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la Deliberazione n.9 del 4 giugno/3 luglio 2009;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Ussita con nota prot. 486 del 5 febbraio 2013 pervenuta il successivo 7 febbraio 2013 a questa Sezione ed assunta in pari data al protocollo (n. 477);

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente ha nominato il Referendario Valeria Franchi relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore dott.ssa Valeria Franchi;

Ritenuto in

F A T T O

Il Comune di Ussita con nota a firma del suo Sindaco ha formulato, ai sensi dell'art.7 comma 8 della L.131/03, una articolata richiesta di parere in ordine alla corretta interpretazione della novità normativa recata dal D.L. n. 52 del 7 maggio 2012 – convertito in L. n. 94 del 6 luglio 2012 – in tema di acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria con specifico riguardo alla fattispecie degli acquisti c.d. in economia.

Richiamate, in particolare,

- le motivazioni poste a fondamento della deliberazione n. 169 del 29 novembre 2012 resa da questa Sezione in ordine alla portata cogente del novellato art. 1 comma 450 della L. 296/06 (L.F. 2007) a mente del quale " fermo restando gli obblighi di cui all'art. 449 della L. 296/06, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs.

	165/01 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 art. 328 (del d.p.r. 327/2010);	
	<ul style="list-style-type: none"> la ricostruzione invalsa presso alcuni Commentatori – cui l’Ente 	
	istante pare, peraltro, aderire – secondo la quale l’obbligatorietà del	
	ricorso al mercato elettronico non potrebbe configurarsi rispetto agli	
	affidamenti c.d. in economia rinvenendo gli stessi il loro referente	
	normativo nell’art. 335 del d.p.r. 327/2010 cui l’art. 7 della L.	
	94/2012 non opera alcun rinvio;	
	<ul style="list-style-type: none"> il disposto di cui all’art. 26 comma 3 della Legge 488/1999 che, in 	
	tema di acquisti centralizzati, esclude i Comuni con popolazione fino a	
	1.000 abitanti e per i Comuni montani con popolazione fino a 5.000	
	abitanti dalla platea dei soggetti incisi dalla norma;	
	il Comune istante chiede, partitamente, di conoscere il motivato avviso	
	della Sezione in ordine:	
	<ul style="list-style-type: none"> al se ed in che misura sia possibile per le acquisizioni di lavori, servizi 	
	e forniture in economia procedere in forma tradizionale facendo	
	applicazione delle previsioni del Regolamento per le gestioni in	
	economia adottato dall’Ente giusta la previsione di cui all’art. 125 del	
	D.lgs. 163/2006 prescindendo, dunque, dal ricorso al mercato	
	elettronico non sussistendo un preciso obbligo;	
	<ul style="list-style-type: none"> al se ed in che misura al Comune di Ussita, in quanto Ente con 	
	popolazione inferiore a 1.000 abitanti, possa ritenersi inapplicabile,	

giusta la previsione di cui al già richiamato art. 26 comma 3 Legge

488/99, la disposizione di cui all'art. 1 comma 1 D.L. 95/2012 ed il

conseguente regime di responsabilità disciplinare ed amministrativa.

Tanto premesso in fatto si osserva.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni

Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da

esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste

provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città

metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se

istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali

detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie

che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e di recente

con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti

sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere

oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e

carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve,

secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame

del merito della richiesta.

In questa prospettiva il Collegio, chiamato alla previa delibazione

della ammissibilità della richiesta di parere, rileva che la stessa è stata

inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del

Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto

dal vigente art. 123 della Costituzione, benchè indicato in indirizzo tra i destinatari della richiesta medesima.

Nondimeno, confermando il proprio orientamento e pur evidenziando che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, svolga la funzione allo stesso intestata il Collegio ritiene la richiesta ammissibile atteso che la formulazione della disposizione richiamata non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo.

Parimenti, nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L.131/03 costituisce attuazione (C.conti,Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: la stessa evoca, invero, problematiche, di natura generale ed astratta, afferenti alla attività contrattuale dell'Ente ed ha ad oggetto una specifica disciplina vincolistica introdotta dal legislatore, per come evidenziato dalla stessa intitolazione del decreto, in vista di un più razionale impiego delle risorse

pubbliche.

Di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonchè, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

Sotto altro profilo ritiene, peraltro, il Collegio che, nella specie, non sussista potenziale interferenza tra la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti e quella attribuita alla competenza della Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ai sensi dell'art. 6 comma 7 lett. n) d.lgs. 163/06 ovvero svolta, al di fuori dei casi di legge, a mente del disposto di cui all'art. 1 del Regolamento della stessa AVCP sulla istruttoria dei quesiti giuridici (pubblicato in G.U. serie generale n. 113 del 17 maggio 2010).

Discende da ciò che le specifiche vicende gestionali – da cui verosimilmente la presente richiesta di parere origina – potranno, se del caso, essere poste all'attenzione della predetta Autorità.

NEL MERITO

L'esame delle questioni prospettate dall'Ente istante non può che prendere le mosse dal precedente parere reso dalla Sezione e dalle considerazioni svolte in ordine alla obbligatorietà per gli Enti locali di far ricorso – ai fini degli acquisti c.d. sotto soglia – al mercato elettronico previsto e disciplinato all'art. 328 d.p.r. 327/2010.

A tal riguardo giova, anzitutto, ribadire che vertendosi in tema di normativa vincolistica – asseritamente preordinata alla razionalizzazione

ed al contenimento di uno specifico segmento di spesa – l'interpretazione della stessa deve essere condotta secondo rigorosi criteri ermeneutici con preclusione di inammissibili interventi additivi.

In questa prospettiva nell'evidenziare, ancora una volta, un indubbio problema di coordinamento della pluralità di norme – anche di diverso rango in ragione delle diverse fonti – che concorrono alla disciplina della specifica materia e, dunque, la opportunità di un intervento, se del caso normativo, che riconduca le stesse ad unità, deve rilevarsi come, valorizzando un'interpretazione letterale, non appaia configurabile un regime differenziato per le acquisizioni in economia ma come, anche per queste, debba farsi ricorso al mercato elettronico.

Nessun argomento, invero, appare desumersi né dal tenore letterale della disposizione né in via interpretativa in ordine alla intenzione del legislatore – pur intervenuto, di recente, sull'art. 1 comma 450 L.F. 2007 (cfr. art. 1 comma 149 lett.a – lett. b) – di introdurre, a fronte del predetto obbligo, una disciplina peculiare e, dunque, derogatoria per le acquisizioni in economia.

Sotto tale profilo, peraltro, la tesi prospettata dall'Ente richiedente non appare persuasiva laddove annette efficacia dirimente alla circostanza che il Regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti dedichi alle acquisizioni di servizi e forniture sottosoglia ed in economia – pur accomunate sotto il medesimo titolo V – due distinti capi (rispettivamente il primo ed il secondo) ovvero al fatto che l'art. 7 comma 2 del D.L. 52/2012 faccia rinvio al mercato elettronico

della p.a. e ad altri mercati istituiti ai sensi del medesimo art. 328 e non già all'art. 335 del d.p.r. 207/2010 che facultizza le stazioni appaltanti all'utilizzo del mercato elettronico per effettuare acquisti in economia.

Detti argomenti non si appalesano, invero, di particolare significatività per temperare la portata cogente del novellato art. 1 comma 450 L.F. 2007.

A parere del Collegio, il richiamo al citato art. 328 del Regolamento di attuazione rinvenibile in disposizioni relative alle acquisizioni di servizi in economia (cfr. art. 332 – 335 – 336) in uno alla previsione di cui al comma 4 lett. b) dello stesso art. 328 a mente del quale *"avvalendosi del mercato elettronico le stazioni appaltanti possono effettuare acquisti di beni e servizi sotto sogliab) in applicazione delle procedure di acquisto in economia di cui al capo II"*, militano, di contro per una ricostruzione unitaria dei due istituti – conformemente, peraltro, alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici (cfr. artt. 121-125 sub Titolo II Contratti sotto soglia comunitaria).

Ritiene, invero, la Sezione che, le pur indubbe specificità delle acquisizioni in economia – soggette ad un peculiare statuto per ciò che attiene ambito oggettivo e sia per ciò che attiene i presupposti legittimanti – non valgano a superare le conclusioni già rese circa la latitudine applicativa dell'obbligo di ricorso al mercato elettronico.

Sotto tale profilo giova, peraltro, evidenziare come i principi di semplificazione e celerità, tipici delle procedure in economia, non subiscano un *vulnus*, ma ben si concilino con le finalità sottese agli

strumenti di *e-procurement* (su cui *amplius* 169/PAR/2012 Sezione Marche) e con quelle di razionalizzazione e di contenimento perseguite dal legislatore con i Decreti *Spending review* 1 e 2.

Di qui, a parere del Collegio, la necessità di una rivisitazione delle procedure tradizionali - e degli eventuali strumenti regolamentari già in essere - alla stregua della normativa sopravvenuta e del pressoché generalizzato obbligo di ricorso al mercato elettronico per le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia, pur laddove ricorrano le condizioni per la procedura c.d. in economia.

Di converso deve, peraltro, confermarsi che siffatto obbligo sia esigibile esclusivamente per beni e categorie merceologiche presenti sul mercato elettronico e perfettamente confacenti alle esigenze funzionali dell'Ente mentre procedure tradizionali ed autonome possono ritenersi consentite - ancorchè in via residuale - laddove il bene e/o servizio non possa essere acquisito mediante i richiamati sistemi di *e-procurement* ovvero laddove, pur disponibile, si appalesi inidoneo rispetto alle necessità della amministrazione procedente (cfr. deliberazione 169/PAR/2012 anche con riguardo all'obbligo di motivazione)

Ciò posto, venendo alla ulteriore questione prospettata dall'Ente richiedente con riguardo al connesso profilo delle responsabilità, ritiene il Collegio che, atteso il tenore letterale del disposto di cui all'art. 1 comma 1 D.L. 95/2012, il dato demografico (Comuni con popolazione sino a 1.000 abitanti o sino a 5.000 se montani) rilevi, atteso il richiamo all'art. 26 comma 3 L. 488/99, solo con riferimento alla prima ipotesi evocata

dalla norma sanzionatoria e non già con riferimento alla seconda ipotesi ed alla pretesa violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti messi a disposizione di Consip Spa.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa a cura della segreteria al Sindaco del Comune di Ussita ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nell'adunanza del 13 marzo 2013.

Il relatore

Il Presidente f.f.

f.to Valeria Franchi

f.to Fabio Gaetano Galeffi

Depositato in segreteria in data 25 marzo 2013

f.to Dott. Carlo Serra