



**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 7 marzo 2018 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota del giorno 18 febbraio 2018 (prot. int. 0001711) con la quale il Sindaco del Comune di Costa Valle Imagna ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

**PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Costa Valle Imagna chiede a questa Sezione di esprimere un parere sul seguente quesito: *“nel caso in cui un generico Comune che abbia in gestione un distributore di carburanti, che si trovi ad avere un'offerta da un fornitore diverso da quello indicato dalla convenzione CONSIP, che consenta un risparmio uguale o superiore al 3%, se sia possibile per tale Ente realizzare un'economia per le casse dell'Ente stesso acquistando il carburante dal fornitore non CONSIP avente l'offerta migliore. Con le condizioni attuali*

vengono meno i principi cardine di economicità ed efficienza regolati dall'art. 1 c.1. della legge 07 agosto 1990 n. 241".

## CONSIDERATO

1. 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.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato.

1.2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che la Sezione, nell'ambito dell'attività consultiva, non può sindacare le opzioni gestionali sottese al quesito in quanto le stesse sono rimesse alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione. Dunque, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'ente astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante.

L'ente territoriale istante riferisce di rifornirsi di carburante in quanto ha "*in gestione un distributore di carburanti*".

Alla luce di detta precisazione, dunque, sembrerebbe che nel caso di specie non trovi applicazione la normativa sull'approvvigionamento mediante Consip, ossia una normativa dettata per l'efficientamento e l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti per il funzionamento degli enti medesimi. Infatti, impregiudicata ogni valutazione in altra sede da parte di questa Sezione sulle modalità di "*gestione*" diretta di un distributore di carburanti da parte di un ente territoriale, nel caso di specie la normativa in discorso non trova applicazione essendo l'approvvigionamento funzionale ad acquisire all'ingrosso la materia prima necessaria alla successiva rivendita a terzi (o, incidentalmente, al fabbisogno del medesimo ente gestore).

Diversamente, nel caso in cui l'approvvigionamento fosse destinato al consumo da parte dell'ente territoriale, la Sezione ricorda che la "ratio" della normativa di contabilità pubblica che prevede il ricorso a strumenti centralizzati di acquisto e di negoziazione per l'approvvigionamento di beni e servizi è stata dettata principalmente per raggiungere obiettivi di riduzione della spesa pubblica. In questo senso, la circolare della Ragioneria n. 12 del 23.3.2016 afferma che il c.d. Programma per la razionalizzazione degli acquisti della P.A. si pone come obiettivo di semplificare, di rendere più celeri e trasparenti le procedure di approvvigionamento da parte degli operatori pubblici nonché di razionalizzare e ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi attraverso un miglioramento della qualità degli acquisti e la riduzione dei relativi costi, conseguente all'aggregazione della domanda.

Il quadro normativo concernente le modalità di acquisizione di beni e servizi, tuttavia, è stato oggetto di numerosi interventi legislativi finalizzati alla riduzione e alla razionalizzazione della spesa pubblico nello specifico settore.

In particolare, si ricordano le convenzioni previste dall'art. 26 della l. n. 488/1999 e l'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che ha stabilito che le predette convenzioni "sono stipulate dalla Concessionaria servizi informatici pubblici (CONSIP) S.p.A., per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ovvero di altre pubbliche amministrazioni di cui al presente comma, e devono indicare, anche al fine di tutelare il principio della libera concorrenza e dell'apertura dei mercati, i limiti massimi dei beni e dei servizi espressi in termini di quantità".

La successiva legge n. 296/2006 (finanziaria per l'anno 2007) ha imposto alle Amministrazioni statali il ricorso a tali convenzioni per qualunque categoria merceologica, sancendo l'obbligo per la quasi totalità delle amministrazioni statali e periferiche di ricorrere al Mercato Elettronico della PA (MePa) per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario (art. 1, commi 449-450).

Più recentemente, il D.L. n. 95/2012 (conv. nella L. n. 135/2012) ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni ed alle società inserite nel conto economico consolidato della PA l'obbligo di utilizzare le convenzioni Consip per particolari categorie merceologiche di beni, compresi i carburanti, prevedendo la nullità dei contratti stipulati in violazione di tale obbligo, oltre ad una connessa ipotesi di responsabilità disciplinare e per danno erariale in capo agli autori della violazione medesima.

Infine la L. n. 208/2015 (c.d. Legge di stabilità per il 2016) ha introdotto possibilità di deroga alla normativa testè richiamata.

In primo luogo, il comma 510 dell'art. 1 della l. cit., ha riconosciuto alle pubbliche amministrazioni obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni Consip - o attraverso quelle stipulate con altre centrali di committenza regionali - la facoltà di procedere ad acquisti autonomi, esclusivamente nel caso in cui "il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali" ed a condizione che vi sia la previa autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, da trasmettere al competente ufficio della Corte dei conti.

In secondo luogo, il comma 494 del medesimo art. 1 cit. ha modificato il comma 7 dell'art. 1 del D.L. n. 95/2012. La norma così novellata dispone 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 costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. La presente disposizione non si applica alle procedure di gara il cui bando sia stato pubblicato precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per

il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati. Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale”.

Dunque, per talune categorie merceologiche specificamente individuate (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile), è fatta salva, la possibilità di procedere ad affidamenti anche al di fuori delle convenzioni Consip, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali (art. 1, comma 494, legge di stabilità 2016). La deroga in discorso, tuttavia, non opera negli esercizi 2017, 2018.

Sulla portata precettiva della “sospensione” della deroga si è già pronunciata la Giurisprudenza contabile affermando che la ratio dei richiamati interventi normativi è quella di «rafforzare il sistema di acquisizione centralizzata, disincentivando gli acquisti autonomi anche attraverso la “disapplicazione” della deroga con riguardo ad alcune categorie merceologiche, tra le quali proprio i carburanti» (C. conti, Sez. reg. contr. Veneto, del. n. 348/2017/PAR del 29 maggio 2017).

In conclusione, in ragione di espressa previsione di legge, negli esercizi 2017 e 2018, l’ente comunale non fare approvvigionamenti di carburante “al di fuori convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali”, neanche se ottengono corrispettivi inferiori almeno del 3 per cento.

#### **PQM**

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – afferma che:

-) non trova applicazione la normativa sull'approvvigionamento mediante Consip -ossia una normativa dettata per l'efficientamento e l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti per il funzionamento degli enti medesimi- quando l'approvvigionamento è funzionale ad acquisire all'ingrosso la materia prima necessaria alla successiva rivendita a terzi (o, incidentalmente, al fabbisogno del medesimo ente gestore);

-) diversamente, quando l'approvvigionamento del carburante è destinato al consumo da parte dell'ente territoriale, in ragione di espressa previsione di legge, negli esercizi 2017 e 2018, l'ente medesimo non può fare approvvigionamenti di carburante "al di fuori convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali", neanche quando ottiene corrispettivi inferiori almeno del 3 per cento.

Il Relatore  
(Laura De Rentiis)

Il Presidente f.f.  
(Marcello Degni)

Depositata in Segreteria  
il 20 marzo 2018  
Il Direttore della Segreteria  
(Daniela Parisini)