



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

Adunanza del 20 aprile 2016.

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 con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo

2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Galliera (Bo), pervenuta a questa Sezione in data 25 marzo 2016;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 18 del 12 aprile 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2016 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Galliera (Bo) ha inoltrato a questa Sezione la seguente richiesta di parere:

"Premesso che:

- *il Comune di Galliera ha in dotazione n. 8 veicoli per le regolari attività istituzionali;*
- *nel territorio comunale non è presente gestore selezionato da Consip;*
- *la centrale unica di Committenza dell'Unione Reno Galliera, con sede in San Giorgio di Piano ha espletato una gara per la fornitura del carburante per i veicoli istituzionali, ma alla scadenza non sono pervenute domande e la gara è andata deserta.*

Dato atto che:

- *sulla centrale di Committenza Consip esiste una specifica convenzione con la ditta Kuwait Petroleum, che se pur a prezzi convenienti, non presenta una rete di distribuzione sul territorio adeguata alle esigenze di questo ente, in quanto il gestore più vicino risulta essere nel Comune di San Pietro in casale a 9 km di distanza.*

Per quanto sopra esposto, considerato che fornirsi dei carburanti alla stazione di servizio di San Pietro in Casale risulta assolutamente antieconomico, sia per la distanza da percorrere (9 km andata + 9 km ritorno) che per il tempo di impiego del personale, siamo con la presente a richiedere un Vostro parere in merito alla possibilità di poter effettuare i rifornimenti dei veicoli comunali presso una stazione di servizio nel nostro territorio al di fuori delle convenzioni Consip".

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 -disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti- attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, 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, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per le province, il presidente.

1.3 Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, il quesito proposto è attinente con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, l'istanza, pur prospettando un caso specifico, in apparente contrasto con il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve contraddistinguere le richieste di parere, è tale da consentire comunque a questa Sezione di indicare i principi di diritto sottostanti al caso concreto, utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa.

La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2. Merito

2.1 Preliminarmente, occorre individuare **le principali norme** rilevanti ai fini del parere.

Il sistema delle centrali di committenza, stazioni appaltanti che gestiscono gli approvvigionamenti di beni e servizi per la pubblica amministrazione, avvalendosi di

apposite convenzioni, trova il suo fondamento nell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria per il 2000); detta norma, nel testo attualmente vigente, prevede che vengano stipulate, nel rispetto della normativa in materia di scelta del contraente, con procedure competitive, *"convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato anche con il ricorso alla locazione finanziaria"*. La stipulazione di un contratto in violazione delle suddette previsioni costituisce causa di responsabilità amministrativa.

Successivamente, l'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha provveduto ad individuare la Consip come la centrale acquisti nazionale, prevedendo che *"le convenzioni di cui al citato articolo 26 sono stipulate dalla Concessionaria servizi informatici pubblici (CONSIP) Spa, per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ovvero di altre pubbliche amministrazioni di cui al presente comma [...]"*.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, contenente il *"Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi"*, è stato ulteriormente disciplinato lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, introducendo il MePA - Mercato Elettronico della PA. A seguito dell'abrogazione del citato DPR n. 101/2002, l'attuale disciplina del MePA è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, che all'art. 328 ne definisce le modalità di funzionamento, stabilendo che, fatti salvi i casi di ricorso obbligatorio al mercato elettronico previsti dalle norme in vigore, ai sensi dell'articolo 85, comma 13, del codice dei contratti pubblici, la stazione appaltante può stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante, o utilizzando il mercato elettronico della pubblica amministrazione realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A., oppure attraverso il mercato elettronico istituito dalle centrali di committenza di riferimento, di cui all'articolo 33 del codice dei contratti pubblici.

Con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato sancito un più esteso campo di utilizzo delle convenzioni-quadro, prevedendo altresì l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario; inoltre, è stata prevista l'istituzione di centrali di committenza regionali.

L'art. 1, co. 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135) ha provveduto ad estendere e generalizzare per tutte le pubbliche

amministrazioni l'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip per alcune tipologie merceologiche di beni, tra cui i carburanti, disponendo, altresì, che i contratti stipulati in violazione di tali previsioni sono nulli e costituiscono illecito disciplinare e contabile, ai quali corrisponde quindi un'ipotesi tipica di responsabilità amministrativa.

Recentemente, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), all'art. 1, co. 510, ha previsto che *"le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip SpA, ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali"*.

Lo stesso articolo, con specifico riferimento all'acquisto di carburanti per autotrazione, al co. 494, ha stabilito che *"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 SpA 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 2019 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma"*.

2.2 Richiamata la normativa, occorre verificare se vi siano **precedenti pareri resi, in materia, da questa magistratura contabile.**

Numerose sono le deliberazioni di questa Corte relative all'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip (tra le altre, si richiama il parere di questa Sezione reso con deliberazione n. 286, del 17 dicembre 2013).

Recentemente, la Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia, con deliberazione n. 35/2016/PAR, del 25 marzo 2016¹, si è espressa sulla medesima questione oggetto del presente parere. Si riporta il quesito: *"se sia consentito, per motivi di economicità ed efficienza, di rifornirsi dal distributore di carburante esistente (unico) nel paese, ogni qual volta in base ad una convenzione Consip il distributore cui doversi rivolgere sia più distante di esso"*. La citata Sezione ha affermato che *"la citata previsione del comma 510, riguardando l'acquisto di beni e servizi privi di requisiti essenziali, non può ritenersi applicabile all'acquisto di quei prodotti, come il carburante, che sono per loro stessa natura intrinsecamente fungibili"*.

2.3 E' ora possibile **rispondere alla richiesta di parere**, circa la possibilità, per una pubblica amministrazione, di operare acquisti di carburante per autotrazione, al di fuori delle convenzioni stipulate dalla Consip o da centrali di committenza regionali, nel caso in cui l'ubicazione del distributore più vicino renda l'operazione diseconomica.

Questa Sezione ritiene di non potersi discostare dall'interpretazione già fornita dalla Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia.

Una diversa lettura del disposto di cui all'art. 1, comma 510, legge n. 208/2015, infatti, sembra essere preclusa dalla lettera della norma. Il presupposto per procedere ad acquisti autonomi extra Consip e centrali di committenza regionali è l'inidoneità del bene o del servizio al soddisfacimento dello specifico bisogno dell'amministrazione, per mancanza di caratteristiche essenziali; l'inidoneità, la quale deve emergere da un confronto operato tra lo specifico fabbisogno dell'ente e il bene o il servizio oggetto di convenzione, sembra dover riguardare esclusivamente le caratteristiche del bene o del servizio stesso, senza che la valutazione possa estendersi a elementi ulteriori che incidono sul fabbisogno, quali, nel caso prospettato, l'ubicazione dei distributori di carburante.

Ovviamente, resta salva la possibilità, di cui all'art. 1, co. 494, della legge di stabilità per il 2016, di effettuare affidamenti al di fuori del regime Consip e delle altre centrali di committenza regionale, per carburanti, purché ricorrano le previste condizioni (procedere all'acquisto tramite procedure ad evidenza pubblica; ottenere un corrispettivo inferiore almeno del 3% rispetto a quello fissato da Consip o da altre centrali di committenza regionale; sottoporre i contratti 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).

Pur non potendo questa Corte, anche in sede consultiva, prescindere dal dato normativo, può essere utile evidenziare come, in casi, come quello all'attenzione del

¹ Si rinvia a tale pronuncia per un ulteriore approfondimento del quadro normativo e per una completa ricostruzione dei precedenti giurisprudenziali.

Collegio, di comuni presso i quali non siano presenti distributori di carburanti della ditta aderente alla convenzione, la corretta applicazione della disciplina possa determinare gravi diseconomie.

Pertanto, è auspicabile una rimeditazione, da parte del legislatore statale, della normativa. Potrebbe essere ampliata la discrezionalità riconosciuta agli enti pubblici, fino a consentire la stipulazione in deroga alle convenzioni sottoscritte dalle centrali di committenza, a fronte di un evidente e dimostrato risparmio complessivo (nel caso degli acquisti di carburante per autotrazione e delle altre categorie merceologiche, di cui al citato art. 1, comma 494, infatti, il risparmio che consente di operare in deroga, può essere calcolato sul solo corrispettivo).

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.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa -mediante posta elettronica certificata- al Sindaco del Comune di Galliera e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 20 aprile 2016.

Il presidente f.f.

f.to (Marco Pieroni)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 20 aprile 2016

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)