

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e validato dal Comitato Scientifico del Codau".

Commento ad alcuni pareri della Corte dei Conti sulla disciplina degli acquisti di beni e servizi sotto la soglia di rilievo comunitario. Applicazione del MEPA.

Le riflessioni che seguono traggono spunto da alcuni recenti pareri espressi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti agli Enti locali richiedenti e, in particolare dalle Deliberazioni: [Lombardia/89/2013/PAR](#), [Lombardia/92/2013/PAR](#) e [Marche/17/2013/PAR](#). I pareri riguardano direttamente l'assetto normativo per gli Enti locali e trattano varie questioni di immediato interesse anche per le Università, con riferimento alla soluzione data al quesito se persista o meno la possibilità di utilizzare ancora i sistemi di acquisto di beni e servizi "in economia" laddove la normativa prescriva l'utilizzo dei mercati elettronici. La questione è stata affrontata e risolta secondo gli ordinari criteri ermeneutici e di risoluzione dei conflitti tra le norme¹, di varia natura e finalità, stratificatesi nel tempo.

Il secondo periodo del citato comma 450 della L. 296/2006 stabilisce che: *«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.»*.

Gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria sono classificati e disciplinati dal Codice dei contratti pubblici (Dlgs. 163/2006, parte prima, titolo secondo, artt. 121-125) e dal connesso Regolamento di esecuzione (DPR 207/2010, parte quarta, Titolo quinto - Acquisizione di servizi e forniture sotto soglia e in economia, suddiviso in due capi, il primo "Acquisizioni sotto soglia", artt. 326-328, e il secondo "Acquisizione di servizi e forniture in economia", artt. 329-338).

Secondo la Corte dei conti, il riferimento a *«gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario»* comprende anche gli acquisti di beni e servizi "in economia" che, pur essendo già disciplinati in via semplificata dalla citata normativa di settore, devono comunque ritenersi inclusi nella disposizione vincolistica di cui al già citato comma 450 dell'art. 1 della L. 296/2006, cosicché gli acquisti in economia devono effettuarsi obbligatoriamente all'interno dei mercati elettronici. La possibilità di ricorrere alla procedura di acquisizione "in economia", al di fuori di tali mercati elettronici, residua solo nell'ipotesi di non reperibilità dei beni o servizi necessitati; pertanto nella fase amministrativa di determinazione a contrarre, l'ente, da un lato, dovrà evidenziare le caratteristiche tecniche necessarie del bene e della prestazione, di avere effettuato il previo accertamento della

¹ art. 1 comma 450 della L. 296/2006 (legge finanziaria 2007), art. 125 del Dlgs. 163/2006 (Codice dei Contratti pubblici), art. 328 del DPR 207/2010 (Regolamento di applicazione del Codice dei contratti pubblici), art. 1 comma 7 DL 52/2012 conv. L. 94/2012 (*spending review 1*), DL 95/2012 conv. L. 135/2012 (*spending review 2*) e art. 1 comma 149 della L. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

insussistenza degli stessi sui mercati elettronici disponibili, e, ove necessario, la motivazione sulla non equipollenza/sostituibilità con altri beni/servizi presenti sui mercati elettronici².

In sintesi, è pressoché generalizzato l'obbligo di ricorso al mercato elettronico³ (*e-procurement*) per le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia, pur laddove ricorrano le condizioni per la procedura "in economia".

L'argomento è stato trattato, in termini generali, dal Ministero dell'economia e delle finanze nella [circolare n. 2 del 05 febbraio 2013](#) che, proprio con riferimento alle istituzioni universitarie, ha rimarcato che «*i predetti organismi sono tenuti a ricorrere al mercato elettronico della pubblica amministrazione o al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario.*» (pag. 16)⁴ anche in attesa del decreto ministeriale contenente le linee guida previsto dallo stesso periodo del comma 450 proprio per gli acquisti delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie.

Restano disciplinate da altre disposizioni le acquisizioni:

- a) di lavori pubblici di qualsiasi importo;
- b) di lavori, di beni e di servizi, di qualsiasi importo, per le quali sussistano accordi quadro o convenzioni CONSIP, ai sensi dell'art. 1 comma 449 della L. 296/2006 e s.m.i.;
- c) di beni o servizi quali energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, ai sensi dell'art. 1 comma 7 del D.L. n. 95/2012 cov. in L. 135/2012.

² In questa prospettiva, l'unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome è quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le modalità sin qui descritte; ovvero, pur disponibile, si appalesi – per mancanza di qualità essenziali – inidoneo rispetto alle necessità della amministrazione procedente. Tale specifica evenienza dovrà essere prudentemente valutata e dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare i cui contenuti, per l'effetto, si arricchiscono.

Sull'argomento vedi anche la Deliberazione della Sezione regionale delle Marche n. 169 / 2012 / PAR <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=7321-19/12/2012-SRCMAR>.

³ Secondo la Corte dei conti emerge, dunque, evidente un *favor* del legislatore per modalità di acquisto effettuata mediante sistemi c.d. di *e-procurement* siccome suscettivi di assicurare alla amministrazione la possibilità di entrare in contatto con una più ampia platea di fornitori; ma, soprattutto, emerge l'esigenza di garantire la tracciabilità dell'intera procedura di acquisto ed una maggiore trasparenza della stessa, attesa l'automaticità del meccanismo di aggiudicazione con conseguente riduzione dei margini di discrezionalità dell'affidamento.

⁴ La circolare MEF n. 2/2013 prosegue ricordando che: *Inoltre, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, saranno definite le linee guida volte alla razionalizzazione e al coordinamento tra più istituzioni per gli acquisti omogenei per natura merceologica, avvalendosi del suddetto mercato. Giova precisare che i risultati conseguiti dalle singole istituzioni, a decorrere dal 2014, verranno presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento.* Il Decreto ministeriale non risulta essere stato sottoscritto.