

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bologna 10 – 11 aprile 2003

COMMENTO ALLA DELIBERAZIONE DELLA
CORTE DEI CONTI SULL'ARTICOLO 24
DELLA LEGGE FINANZIARIA 2003 IN MATERIA DI
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI.

A cura di:
D.ssa Elena Ventura
Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia

COMMENTO ALLA DELIBERAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SULL'ARTICOLO 24 DELLA LEGGE FINANZIARIA 2003 IN
MATERIA DI ACQUISTO DI BENI E SERVIZI.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti, con deliberazione n. 7 del 27 febbraio 2003, hanno approvato un documento relativo alle "Problematiche di attuazione dell'art. 24, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003): principi di indirizzo e coordinamento", relatore cons. Pietro De Franciscis, presidente Francesco Staderini.

L'applicazione dell'art. 24 della legge finanziaria comporta implicazioni sul funzionamento, oltre che delle amministrazioni pubbliche (in particolare a noi interessano le Regioni), anche degli organi centrali e decentrati della Corte dei Conti.

Queste esigenze di tipo organizzativo e funzionale, oltre all'opportunità di un intervento in qualche modo chiarificatore, hanno portato all'esame della questione nella seduta del 27 febbraio scorso, come espressamente riferito nelle premesse ed al punto 4 della delibera in esame.

Il punto primo del documento cerca di inquadrare l'art. 24 dal punto di vista della sistemazione topografica all'interno della legge finanziaria, allo scopo di poterne comprendere meglio la ratio. L'art. 24 è inserito nel capo I (Spese delle amministrazioni pubbliche) artt. da 23 a 32 del Titolo III (Disposizioni in materia di spesa).

Tali disposizioni sono chiaramente ispirate ad un generale criterio di contenimento delle spese delle pubbliche amministrazioni. Anche se, argomentando dall'esordio del primo comma "Per ragioni di trasparenza e concorrenza", c'è chi vuole inquadrare la norma nell'ambito della materia della concorrenza, il che porterebbe ad un'interpretazione diversa anche per quanto riguarda la potestà legislativa, che in tal caso risulterebbe riservata allo Stato. Ma non sembra questo il criterio prevalente nell'interpretazione della C.d.c..

Il comma 1 dell'art. 24 stabilisce che le Amministrazioni aggiudicatrici di pubbliche forniture e di appalti pubblici di servizi devono espletare procedure aperte o ristrette, con le modalità previste dalle norme nazionali di recepimento della normativa comunitaria, *"anche quando il valore del contratto è superiore a 50 mila euro"*. La soglia di rilievo comunitario è di 200.000 DSP (diritti speciali di prelievo) (corrispondenti a 249.681 euro), sia per quanto riguarda le forniture di beni che di servizi. Tale abbassamento della soglia non è di per sé illegittimo, in quanto, per un principio pacificamente riconosciuto in dottrina e in giurisprudenza, gli Stati membri, nei rispettivi ordinamenti, possono adottare soluzioni normative più rigorose della disciplina

comunitaria vigente. Però questa locuzione ha dato adito a divergenti interpretazioni.

La novità legislativa **ha inciso più pesantemente** sulla disciplina degli appalti pubblici di **servizi**: il **D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 157**, si riferisce ai servizi di valore stimato pari o superiore a 200.000 DSP (o 130.000 per le amministrazioni centrali). Invece, per gli appalti pubblici di **forniture** il **D.Lgs. 24/7/1992 n. 358** si occupa dei valori uguali o superiori alla soglia di rilievo comunitario, mentre il regolamento D.P.R. 18 aprile 1994, n. 573 disciplina gli acquisti per i valori inferiori.

Alcuni punti sono stati chiariti:

- la trattativa privata **al di sopra** di tale soglia (50.000 euro) non è stata assolutamente abrogata, il regime normativo della trattativa privata è comunque più rigoroso, in quanto occorre l'eccezionalità del suo utilizzo, l'espressa motivazione e la documentata indagine di mercato, come osserva Luigi Olivieri, nel suo Commento "La disciplina delle acquisizione di beni e servizi secondo la Corte dei Conti: poche modifiche e più rigore" (note a margine di Corte dei conti, sezioni riunite di controllo – delibera 27 febbraio 2003)*

* Giustizia Amministrativa, n. 3 - 2003

L'indagine di mercato deve obbligatoriamente essere attivata anche per le procedure in economia. Le procedure in economia sono cosa diversa dalla trattativa privata, sebbene essa sia il sistema di individuazione del contraente nell'ambito dei cottimi.

Le procedure negoziate (quali la trattativa privata) conservano un carattere di eccezionalità, mentre il metodo ordinario di acquisizione di beni e servizi sono le procedure aperte o ristrette.

Nemmeno la trattativa privata come le procedure negoziate **al di sotto** di tale soglia sono state abrogate, come si può arguire dal penultimo periodo del punto 4 della delibera della Corte.

Meno condivisibile appare al tesi secondo la quale la Corte individua nella soglia di 50.000 euro il limite entro il quale non è necessario inviare gli atti per il controllo (successivo di gestione).

A tale proposito la Corte ha dipanato dei dubbi riguardanti l'obbligo per amministrazioni diverse da quelle regionali, in quanto il dettato normativo appare carente laddove il quinto comma dell'art. 24 fa riferimento al alla "sezione regionale della Corte dei conti".

Non ci soffermeremo più che tanto su questo punto che è stato risolto positivamente, poiché non riguarda le Regioni; come non ci soffermeremo nemmeno sui settori esclusi di cui al secondo comma dell'art. 24.

Ricordiamo che la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, ha riformato le

attribuzioni della C. d. c., riducendo notevolmente la pregnanza dei controlli, in particolare relativamente al controllo preventivo di legittimità.

Per quanto riguarda il controllo successivo di gestione, si veda l'art. 3 della l. 20/1994, commi 4 e ss., segnatamente il comma 5 per le regioni, che così recita: "Nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma".

Alla luce della normativa vigente quindi le sezioni regionali di controllo esercitano il controllo preventivo di legittimità nonché quello successivo di gestione nei confronti delle Amministrazioni statali aventi sede nel territorio regionale, ed il solo controllo sulla gestione delle Amministrazioni regionali, degli enti territoriali e loro enti strumentali, Università e altre istituzioni pubbliche autonome.

Quindi è evidente che la comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 24 alla Sezione regionale della C.d.c. è finalizzata al controllo di gestione, ed a questo si riferisce.

Ne consegue che dell'obbligo di comunicazione dei contratti stipulati a trattativa privata dovranno essere destinatarie: a) le Sezioni regionali di controllo, per i contratti stipulati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato e dalle Amministrazioni regionali e locali; b) la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, attraverso i propri uffici, per i contratti stipulati dai Ministeri e dagli altri soggetti sottoposti, ai sensi della vigente legislazione, al controllo della Sezione medesima; c) la Sezione di controllo sugli enti, per i contratti stipulati dagli enti pubblici assoggettati al suo controllo.

Nella regione Friuli Venezia Giulia l'art. 58 dello Statuto di autonomia prevede che:

"Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della Corte dei conti, da una delegazione della Corte stessa, avente sede nel capoluogo della Regione."

Un'interpretazione dinamica della giurisprudenza ha esteso la competenza della delegazione della Corte anche al controllo successivo di gestione.

Stabilito di che tipo di controllo si tratti, e quali siano gli organi competenti della Corte, occorre individuare dal punto di vista oggettivo, esattamente quali siano gli atti da inviare per il controllo.

Attraverso un'interpretazione che la Corte definisce di ordine "logico – sistematico", leggendo congiuntamente le disposizioni di cui al comma primo e quinto, essa individua il limite di valore nei 50.000 euro di cui al comma 1, nel senso che andrebbero inviati per il controllo gli atti di valore superiore.

Indubbiamente questa soluzione, anche se non letterale, consente uno snellimento della funzione di controllo, sia per le amministrazioni che per la Corte stessa.

Naturalmente l'obbligo di comunicazione riguarda anche le procedure in economia per l'acquisizione di beni e servizi, di cui al DPR 20 agosto 2001, n. 384 (limite di 130.000 euro IVA esclusa).

In sostanza, commenta Olivieri, "La soglia di 50.000 euro per le procedure negoziate (trattative private) e per le procedure in economia viene presa in considerazione al solo fine di stabilire quando sia necessario inviare la comunicazione alle sezioni di controllo".

L'obbligo di comunicazione ex comma 5, spetta anche ai soggetti esentati ex comma 2.

Per quanto poi riguarda le **modalità** ed **i tempi** di invio delle comunicazioni: la Corte ritiene che il contenuto delle comunicazione debba essere puntuale e preciso, riportando "tutti gli elementi costitutivi del contratto (soggetti contraenti, oggetto, importo, durata, clausole penali), nonché l'indicazione delle eccezionali circostanze e dei motivi che hanno giustificato il ricorso alla trattativa privata, unitamente ai dati relativi alla indagine di mercato preventivamente esperita".

Dal punto di vista operativo, vengono previste delle apposite banche – dati informatizzate.

Chiarito che il controllo viene esercitato in sede successiva di gestione, le comunicazioni dovranno essere, se non contestuali, almeno tempestive, conformemente al principio di buon andamento di cui al 97 C. In ogni caso la Corte può richiedere altra documentazione, anche relativamente ad atti di valore inferiore a 50.000 euro, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo di gestione.