

Finanziaria 2002 e nuovo ruolo dei revisori

di Tiziano Tessaro



1. Premessa introduttiva

Il collegato alla finanziaria 2002 si segnala per alcune innovative disposizioni concernenti il sistema degli acquisti di beni e servizi e le funzioni demandate agli organi di revisione, che comporteranno per gli enti locali una particolare attenzione preliminare nell'attività di programmazione ed effettuazione delle procedure di spesa e di assunzione.

In dettaglio, per quanto riguarda le procedure di effettuazione degli acquisti di beni e servizi, si deve preliminarmente osservare che le relative disposizioni si applicano indipendentemente che si tratti di importi sotto o sopra soglia comunitaria e ciò è perfettamente comprensibile, quando si osservi che la normativa in questione è ispirata alla duplice finalità di fornire alle amministrazioni locali un sistema di risparmio sulla spesa sostenuta a tale titolo ed anche parametri comparativi di congruità di prezzi che, precedentemente, non sempre erano agevolmente disponibili.

L'originaria formulazione della norma prevedeva una possibilità alternativa; o i responsabili degli uffici delle amministrazioni locali decidevano di aderire alle convenzioni stipulate dalla Consip o decidevano di discostarsene ma per ragioni valide e allora erano tenuti all'obbligo di specifica motivazione.

In certo senso, i prezzi indicati nelle convenzioni stipulate dalla Consip, quindi, si potevano definire "equi e congrui" in forza di una presunzione (non assoluta) di legge.

Le possibilità di discostarsi da detti prezzi per acquisire beni e servizi a prezzi meno vantaggiosi, tuttavia, non potevano e non possono tuttora che essere costituite da quelli evincibili dalla legge e dal regolamento in materia di contabilità di Stato, non potendosi giustificare un acquisto a prezzo svantaggioso per l'amministrazione che non trovi contrappeso in esigenze che non siano di pubblico interesse.

Un'altra osservazione evincibile dal sistema introdotto dall'articolo 26 della legge 488/99 riguarda i regolamenti delle spese effettuabili in economia precedentemente adottati da ciascun ente locale, che, in base al noto principio della gerarchia delle fonti, certamente non potrebbero prevalere sulle disposizioni introdotte dalla normativa in discorso, nemmeno per le cosiddette "piccole spese".

2. Le novità della legge finanziaria 2002 nel sistema degli acquisti di beni e servizi

La legge finanziaria 2002 (art. 24 comma 6 legge 448/2001) ha irrigidito ulteriormente i vincoli a carico degli enti locali nel sistema degli acquisti di beni e servizi:

1) mantenendo la facoltà di ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del menzionato articolo 26 l. 488/99;

2) prevedendo che gli enti locali, in alternativa all'adesione, possano esclusivamente adottare i prezzi delle convenzioni predette come base d'asta a ribasso;

3) prevedendo l'obbligo di trasmissione degli atti di acquisto, nel secondo caso, agli organi di revisione contabile per l'esercizio delle funzioni di controllo.

Innanzitutto va osservato che si tratta delle sole procedure di acquisto di beni e servizi, ovverosia forniture e servizi, con esclusione dei lavori pubblici.

In secondo luogo, è da segnalare particolarmente il coinvolgimento dell'organo di revisione nel sistema introdotto, che non costituisce, peraltro, che una specifica applicazione dei compiti ordinariamente spettanti all'organo in questione in base alle previsioni dell'articolo 239, comma 1, lettera c) del t.u.e.l. (nello specifico: vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica relativamente all'effettuazione delle spese e all'attività contrattuale).

Con tale previsione, il legislatore della finanziaria dimostra di voler rafforzare le funzioni di controllo interno dei revisori, che paiono sempre più surrogatorie di quelle (definitivamente scomparse con la riforma costituzionale) degli organi regionali di controllo anche se con oggetto ed esiti totalmente diversi da quelli di annullamento degli atti (come avveniva con il Co.re.co.).

Ai revisori vanno quindi comunicate le determinazioni che abbiano provveduto in ordine agli acquisti predetti, al fine dello svolgimento del controllo successivo. Non è specificato, tuttavia, il termine entro il quale tale comunicazione deve aver luogo, anche se viene logico pensare che sia compito del regolamento sui contratti o di quello di contabilità fissare termini ben precisi al riguardo. La particolare attenzione che si deve prestare alla descrizione della motivazione assume una particolare importanza nel caso che qui si commenta degli atti di acquisto di beni e servizi. Infatti al di là dell'ipotesi in cui si aderisca alla convenzione Consip (nel qual caso la motivazione potrà essere

stringata), nella differente ipotesi in cui, in alternativa all'adesione, si proceda autonomamente adottando i prezzi delle convenzioni predette come base d'asta a ribasso occorrerà spiegare accuratamente i motivi che hanno indotto all'adozione di questi provvedimenti. Non può in particolare essere giustificato un acquisto a prezzo svantaggioso per l'amministrazione che non trovi contrappeso in esigenze che non siano di pubblico interesse, sindacabili comunque dagli organi di revisione contabile per l'esercizio delle funzioni di controllo; né le possibilità di discostarsi da detti prezzi per acquisire beni e servizi a prezzi meno vantaggiosi, non potevano e non possono tuttora che essere costituite da quelli evincibili dalla legge e dal regolamento in materia di contabilità di Stato.

Naturalmente qualora il bene o il servizio da acquistare non rientri nelle tipologie di convenzioni Consip, la motivazione non richiederà alcun confronto con prezzi e mercuriali, anche se si dovrà ispirare al consueto principio di economicità dell'azione amministrativa (art. 1 legge 241/90).

Vi è da chiedersi, quindi, cosa succeda qualora, in esito alla comunicazione ai revisori di una spesa effettuata per acquisti di beni e servizi in difformità dalle previsioni che qui si commentano, possa accadere: lo sbocco necessario del riscontro dell'illegalità della procedura seguita appare la segnalazione scritta agli organi di gestione per l'esercizio dell'autotutela (laddove ancora possibile: si pensi, ad esempio, ad una fornitura già effettuata) e all'amministrazione per l'assunzione dei provvedimenti nei confronti del responsabile e alla Corte dei Conti per la responsabilità contabile.

Da ultimo, è da segnalare anche l'obbligo a carico delle amministrazioni locali di emanare direttive specifiche agli amministratori designati negli enti e nelle aziende (da intendersi quelle costituite o partecipate dall'ente). In tal caso, si dovrebbe pensare che l'organo competente sia da individuarsi nel consiglio comunale, giusta le previsioni dell'articolo 42, comma 2, lettera *g*) del t.u.e.l..

3. Le competenze in ordine al piano occupazionale

Come sopra accennato, i revisori dei conti sono chiamati a svolgere una specifica competenza anche in base alle previsioni dell'articolo 19, comma 8, della legge finanziaria, il quale attribuisce agli organi in questione, a decorrere dall'anno 2002, competenze di accertamento (e, deve intendersi, di conseguente resa di parere) in ordine al rispetto del principio di riduzione programmata della spesa di personale imposto agli enti locali dall'articolo 39 della l. 449/97, richiamato dall'articolo 91, comma 2, del t.u.e.l., principio che è applicabile anche agli enti locali virtuosi, ossia in regola con il rispetto del patto di stabilità interno.

Tuttavia tale principio è passibile di deroga, naturalmente supportata da adeguata motivazione.

COMUNI D'ITALIA
APRILE 2002

Ci si potrebbe chiedere se l'onere di comunicazione preventiva della proposta di deliberazione giuntale di programmazione del fabbisogno di personale riguardi esclusivamente gli enti locali non in regola con il patto di stabilità interno. Non sembra possibile interpretare la norma in questo senso, giacché le deroghe alla possibilità di assumere personale per gli enti locali non virtuosi sono enumerate al primo comma dell'articolo 19, mentre il comma ottavo dello stesso articolo tratta di scostamenti motivati in generale non al divieto di assumere ma all'obbligo di ridurre la spesa di personale nel tempo indicato nei documenti di programmazione economico – finanziaria.

Pertanto tutti gli enti locali dovranno chiedere preventivamente all'adozione l'accertamento dei revisori in merito alla conformità dei documenti di programmazione del personale e allegare il parere del revisore alla deliberazione, nonché farvi motivato riferimento nel contesto del deliberato.

Alla fine di questo breve commento proponiamo una serie di schemi utili all'applicazione delle nuove disposizioni in argomento.

LA GIUNTA COMUNALE

Visto l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), il quale prevede che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente disciplina normativa in materia di scelta del contraente, stipuli convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi previsti, ordinativi di forniture deliberate dalle amministrazioni dello Stato;

Considerato che lo stesso articolo dispone che le amministrazioni periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni predette e che le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderirvi;

Considerato che il Ministero del tesoro ha affidato alla Società Consip s.p.a. la gestione del sistema di convenzioni *ex art. 26 cit.*;

Vista la circolare n. 1/2000 del Ministero del tesoro del 22 giugno 2000;

Visti gli articoli 58 e 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) e considerato che la legge finanziaria per il 2002 (l. 23 dicembre 2001, n. 448) integra le previsioni della legge finanziaria precedente, prevedendo, all'articolo 24, comma 6, che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ma che, in ogni caso, per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso e, infine, che gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

Considerato conveniente, per la struttura organizzativa di questo comune e al fine di adottare modalità di approvvigionamento di beni e servizi che corrispondano a criteri di razionalità e di buona amministrazione, ricorrere sempre, laddove sussista

una convenzione stipulata ai sensi della normativa surrichiamata, ricorrere alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro;

Ritenuto pertanto di impartire apposito atto di indirizzo, stabilendo il ricorso generalizzato a tale sistema di convenzionamento eccettuato il caso in cui, per dimostrate condizioni del mercato locale del bene o del servizio considerato da indicare analiticamente in parte motiva delle determinazioni da assumere a cura dei responsabili di servizio, sia ragionevolmente possibile sperare che l'esito della gara da indire al ribasso ai sensi della cennata norma della legge finanziaria 2002 (ossia prendendo a base di gara i prezzi indicati nelle convenzioni in parola) spunti un prezzo sensibilmente più basso;

Visto l'articolo 192 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Atteso che il presente provvedimento riveste natura di mero atto di indirizzo per il quale non si richiede il preventivo parere di regolarità tecnica espresso ex art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

A VOTI FAVOREVOLI UNANIMI ESPRESSI IN FORMA PALESE
CON LE MODALITÀ PREVISTE DALLO STATUTO.

DELIBERA

1. *Di dettare* l'indirizzo di cui in premessa in vista dell'adesione alle Convenzioni stipulate dalla Società Consip s.p.a. per conto del Ministero del tesoro ai sensi della normativa richiamata in premessa, al fine di migliorare i risultati in termini di contenimento della spesa e di semplificazione delle procedure di acquisizione dei beni e servizi;

2. *Di demandare* ai responsabili di servizio l'attuazione del presente atto di indirizzo, tenendone conto nella parte motivazionale delle determinazioni da assumere in ragione dei fabbisogni e limitatamente alle esigenze di beni e servizi indispensabili allo svolgimento dei servizi essenziali e in ogni caso al buon andamento di questa amministrazione;

3. *Di stabilire* che le determinazioni disponenti gli acquisti di beni e servizi assunte ai sensi della normativa di che trattasi siano trasmessi entro giorni ... dalla pubblicazione al revisore del conto anche via fax, sia che dispongano nel senso di aderire alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro, sia che dispongano per l'indizione della gara, sia che dispongano per le aggiudicazioni conseguenti

IL RESPONSABILE DI SERVIZIO

Premesso:

Che questa amministrazione, in applicazione della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (finanziaria 2001) e dell'articolo 24, comma 6, della legge 23 dicembre 2002, n. 448, intende aderire alla convenzione stipulata dalla Consip s.p.a. per conto ed in nome del Ministero del tesoro, convenzione che prevede l'affidamento del servizio in questione alla ditta, risultata aggiudicataria della gara pubblica nazionale appositamente indetta;

Constatato che il contratto cui si aderisce prevede..... , giusta il testo della convenzione che si allega *sub A*) al presente provvedimento a far parte integrante e sostanziale dello stesso;

Ritenuta la propria competenza in merito, ai sensi dell'art. 107 del t.u.e.l.;

Visti il Peg approvato con deliberazione di G.C. n. ... del e il vigente regolamento di contabilità;

DETERMINA

1) di aderire alla convenzione di cui in premessa, allegata alla presente *sub A*);

2) di impegnare la somma di euro, prevista come necessaria per l'anno 2002, al Cap... del bilancio corrente esercizio, alla voce:

3) di dare atto che, in base al sistema previsto dalla convenzione, l'ordinativo sarà effettuato, di volta in volta, mediante il modulo allegato alla convenzione stessa e sempre nei limiti massimi della spesa impegnata;

4) di trasmettere copia del presente provvedimento, ai sensi di quanto previsto all'art. 24, comma 6, della legge 23 dicembre 2001, n. 448, all'organo di revisione contabile;

5) di dare atto che il presente provvedimento diventa efficace con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

IL RESPONSABILE DI SERVIZIO

Premesso:

Premesso che questa amministrazione abbisogna dell'approvvigionamento della seguente fornitura (*del seguente servizio.....*);

Dato atto che la fornitura di cui trattasi rientra tra quelle oggetto di convenzionamento concluso in nome e per conto del Ministero del tesoro tra la Consip s.p.a., che agisce per detto Ministero in applicazione della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (finanziaria 2001) e dell'articolo 24, comma 6, della legge 23 dicembre 2002, n. 448 e la ditta di, risultata aggiudicataria nella gara nazionale;

Constatato che il contratto cui si aderisce prevede..... , giusta il testo della convenzione pubblicato nell'apposito sito Internet del Ministero del tesoro;

Rilevato che l'articolo 24, comma 6, prevede che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ma che, in ogni caso, per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso e, infine, che gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

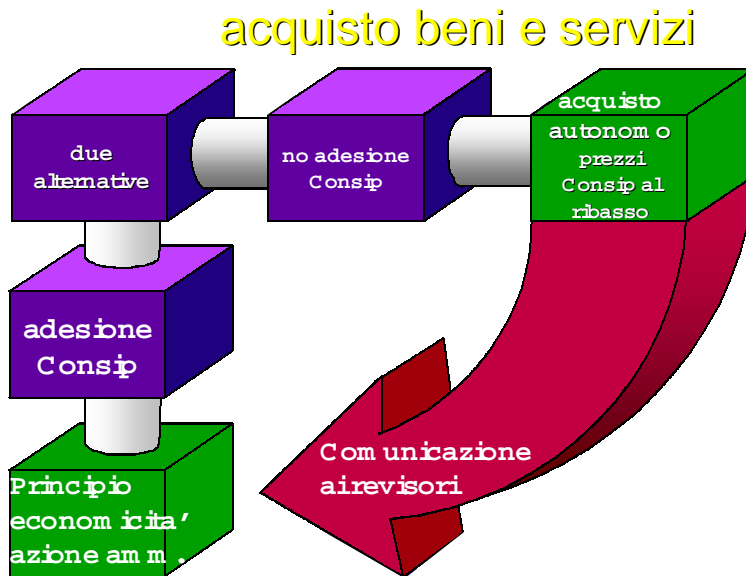
Dato atto che, da una indagine del mercato relativo alla fornitura in parola è emersa la possibilità che un'eventuale gara indetta in osservanza della norma sopra invocata possa spuntare prezzi più favorevoli di quelli riportati nella convenzione di cui sopra;

Ritenuta la propria competenza in merito, ai sensi dell'art. 107 del t.u.e.l.;

Visti il Peg approvato con deliberazione di G.C. n. ... del e il vigente regolamento di contabilità;

DETERMINA

- 6) di non aderire alla convenzione di cui in premessa, per i motivi sopra esposti;
- 7) di indire gara pubblica prendendo come base di gara i prezzi indicati nella menzionata convenzione;
- 8) di approvare l'allegato avviso di gara *sub A*) con il seguente sistema ;
- 9) di pubblicare l'avviso mediante;
- 10) di prenotare il seguente impegno di spesa presuntivamente necessaria, pari a euro, per l'anno 2002, al Cap... del bilancio corrente esercizio, alla voce:
- 11) di trasmettere copia del presente provvedimento, ai sensi di quanto previsto all'art. 24, comma 6, della legge 23 dicembre 2001, n. 448, all'organo di revisione contabile;
- 12) di dare atto che il presente provvedimento diventa efficace con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.



B