



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 6 marzo 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, come modificato dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

ESAMINATO il decreto n. 53167 del 14.12.2023 adottato, per il Prefetto, dal Viceprefetto Vicario della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Lodi (di seguito per brevità: "*Prefettura di Lodi*"), pervenuto alla Corte in data 15.12. 2023, recante approvazione del contratto repertorio n. 242 del 23 novembre 2023 avente ad oggetto l'affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'art. 214-bis del d.lgs. n. 30.04.1992, n. 285 per l'ambito territoriale provinciale di Lodi;

VISTI i fogli di rilievo formulato dal Magistrato Istruttore (prot. C.d.c. n. 1271 del 26 gennaio 2024 e prot. 1566 del 1° febbraio 2024) e le note di chiarimento dell'Amministrazione (prot. n. 4602 del 30 gennaio 2024 a firma del Viceprefetto Vicario, e prot. n. 8505 del 21 febbraio 2024 a firma del Prefetto);

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio (prot. C.d.c. n. 2615 del 28 febbraio 2024) che il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti ha formulato ritenendo condivisibili i dubbi di legittimità prospettati dal Magistrato Istruttore nella relazione prot. C.d.C. n. 2607 del 28 febbraio 2024;

VISTA l'ordinanza n. 69 del 28 febbraio 2024 mediante la quale la Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio in adunanza pubblica per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

UDITI, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 4 gennaio 2024, il Prefetto, dott. Enrico Roccatagliata, Prefetto di Lodi, nonché il dirigente del Servizio Contabilità e Gestione finanziaria della Prefettura di Lodi, dott. Cristiano Cosa;

UDITO nell'adunanza pubblica, e nella successiva camera di consiglio, il Magistrato relatore, dott.ssa Iole Genua;

ESAMINATE le integrazioni documentali prodotte dalla Prefettura di Lodi al fine di riscontrare le richieste formulate dal Collegio nel corso dell'adunanza pubblica (nota prot. Prefettura U. n. 10936 del 6.03.2024; prot. Cdc n. 2903 del 6.03.2024);

PREMESSO IN FATTO

1. In data 15.12.2023 veniva presentato al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. g), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto mediante il quale, a seguito di procedura a evidenza pubblica (CIG 97342182D0), il Viceprefetto Vicario della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Lodi ha approvato il contratto (repertorio n. 242 del 23 novembre 2023) di affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'art. 214-bis del d.lgs. n. 30 aprile 1992, n. 285 per l'ambito territoriale provinciale di Lodi per il quinquennio 2023-2028 (decorrente dalla data di emissione delle credenziali di accesso al sistema informatizzato di trasmissione dei dati da parte delle stazioni appaltanti, e per sessanta mesi). Il contratto individua quale custode-acquirente il Raggruppamento temporaneo di imprese (R.T.I.) formato dalle ditte Garage Baggi s.r.l. (P.IVA 12792980158) e Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi (P.IVA 11622550157). Con riferimento a entrambi i citati operatori economici risulta allegata agli atti la documentazione antimafia emessa dalla stessa Prefettura di Lodi.

1.1. L'affidamento in questione rappresenta la conclusione di una procedura di evidenza pubblica - svolta di concerto tra la Prefettura di Lodi e l'Agenzia del Demanio - Direzione regionale Lombardia, in attuazione del protocollo d'intesa n. 14873 del 6 ottobre 2014 stipulato tra il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e l'Agenzia del Demanio - scandita dai seguenti passaggi procedurali:

- a) determina a contrarre del 23.03.2023 (prot. Prefettura di Lodi n. 12690 del 23.03.2023), adottata con atto congiunto del Prefetto di Lodi e del Direttore dell'Agenzia del Demanio - Direzione regionale Lombardia, di indizione di una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 per l'affidamento del servizio secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per una base d'asta pari a euro 434.625,00 (IVA esclusa). Si evidenzia, quindi, che il regime normativo applicabile *ratione temporis* alla procedura è costituito dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, oltre che dalle norme in materia di contabilità pubblica; il bando di gara, infatti, risulta essere stato pubblicato prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti approvato con d.lgs. 31.03.2023, n. 36, divenuto efficace in data 1° luglio 2023 (art. 229, comma 2, del d.lgs. 31.03.2023, n. 36);
- b) atto congiunto del Prefetto di Lodi e del Direttore dell'Agenzia del Demanio - Direzione regionale Lombardia (prot. Prefettura di Lodi n. 43697 del 13.10.2023) di aggiudicazione del servizio all'unico offerente (R.T.I.) formato dalle ditte Garage Baggi s.r.l. (mandataria) e Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi (mandante);

- c) stipula del contratto rep. n. 242 in data 23.11.2023 tra le Amministrazioni aggiudicatrici, in persona del Prefetto di Lodi e del Direttore dell'Agazia del Demanio e l'operatore economico individuato quale custode-acquirente.

1.2. Vale la pena di evidenziare, in premessa, che il tipo contrattuale in questione risulta previsto dall'art. 214-bis del d.lgs. n. 30.04.1992, n. 285 (c.d. Codice della strada), il quale, al comma 1, prevede che *“ai fini del trasferimento della proprietà (...) dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo, nonché dell'alienazione dei veicoli confiscati a seguito di sequestro amministrativo, l'individuazione del custode-acquirente avviene, secondo criteri oggettivi riferibili al luogo o alla data di esecuzione del sequestro o del fermo, nell'ambito dei soggetti che hanno stipulato apposita convenzione con il Ministero dell'interno e con l'Agazia del demanio all'esito dello svolgimento di gare ristrette, ciascuna relativa ad ambiti territoriali infraregionali. La convenzione ha ad oggetto l'obbligo ad assumere la custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo o a fermo e di quelli confiscati a seguito del sequestro e ad acquistare i medesimi veicoli nelle ipotesi di trasferimento di proprietà, ai sensi degli articoli 213, comma 5, e 214, comma 1, ultimo periodo, e di alienazione conseguente a confisca. Ai fini dell'aggiudicazione delle gare le amministrazioni procedenti tengono conto delle offerte economicamente più vantaggiose per l'erario, con particolare riguardo ai criteri ed alle modalità di valutazione del valore dei veicoli da acquistare ed all'ammontare delle tariffe per la custodia. I criteri oggettivi per l'individuazione del custode-acquirente, indicati nel primo periodo del presente comma, sono definiti, mediante protocollo d'intesa, dal Ministero dell'interno e dalla Agazia del demanio”*. La ratio dell'istituto negoziale *de quo* viene individuata nell'interesse pubblico al contenimento della spesa per la custodia dei veicoli oggetto dei provvedimenti autoritativi adottati in conseguenza delle violazioni in materia di circolazione stradale, di cui sono onerati i diversi soggetti pubblici competenti all'attuazione dell'apparato sanzionatorio, nonché nell'interesse all'accelerazione, concentrazione e razionalizzazione dei tempi e delle procedure per la vendita dei veicoli, che vengono acquisiti al patrimonio dello Stato a seguito del trasferimento coattivo disposto con provvedimento di confisca (cfr. Sez. reg. contr. Sicilia, deliberazione n. 202/2021/PREV).

2. Mediante foglio di rilievo prot. C.d.c. n. 1271 del 26 gennaio 2024, dubitando della legittimità del provvedimento soggetto a controllo, il Magistrato Istruttore, oltre a richiedere talune integrazioni documentali concernenti l'autorizzazione ministeriale alla copertura finanziaria del servizio, invitava l'Amministrazione a *“ chiarire se negli atti di gara fosse prevista una clausola che consentisse alle Stazioni appaltanti di procedere all'aggiudicazione anche in caso di presentazione di una sola offerta”*. Richiedeva, inoltre, la documentazione relativa al precedente affidamento del servizio *de quo* e della successiva proroga tecnica a un R.T.I. composto dalle ditte Garage Baggi s.r.l., Officina Monfronti e Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi, dei quali acquisiva conoscenza attraverso la lettura degli atti.

3. Con nota del 30 gennaio 2024 prot. 4602 a firma del Viceprefetto Vicario, la Prefettura trasmetteva la documentazione richiesta, rinviando la risposta al quesito relativo alla facoltà di aggiudicare in presenza di un solo offerente a successivi approfondimenti a cura degli organi centrali; quindi, riscontrava definitivamente le richieste istruttorie in data 21 febbraio 2024 mediante nota a firma del Prefetto (prot. n. 8505, in risposta al prot. 1566 del 1° febbraio 2024).

4. Le argomentazioni addotte dall'Amministrazione non sono state ritenute del tutto idonee a superare i rilievi formulati e la questione è stata, pertanto, deferita al Collegio, con ordinanza presidenziale n. 69 del 28.02.2024.

5. Nell'adunanza pubblica del 6 marzo 2024 i rappresentanti dell'Amministrazione hanno illustrato le ragioni sottese al provvedimento in esame e messo tempestivamente a disposizione ulteriori integrazioni documentali a riscontro delle domande formulate dal Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

6. Mancata esplicitazione della riserva di aggiudicazione del servizio in presenza di un'unica offerta, ai sensi dell'art. 69 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 ("Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato").

6.1. In via del tutto preliminare, è necessario precisare che il controllo preventivo di legittimità si estende agli atti presupposti del provvedimento che ne è oggetto ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nella misura in cui gli stessi inficiano l'atto sottoposto al controllo.

Di conseguenza, risalendo la catena procedimentale, il presente controllo non può non appuntarsi anche sui contenuti del bando di gara, al fine di verificarne la conformità al diritto oggettivo. Come chiarito dalla Corte costituzionale, infatti, la funzione svolta dalla Corte dei Conti in sede di controllo di legittimità, quale controllore "esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato", si risolve "nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico" (C. cost. 18.11.1976, n. 226 e C. cost. 17.10.1991, n. 384).

6.2. Nel caso di specie, come già ricordato, le Stazioni appaltanti hanno aggiudicato il servizio messo a gara all'unico candidato offerente. Nei verbali delle operazioni di gara, la commissione di gara ha, infatti, dato atto che "entro il termine di presentazione delle ore 12:00 del 6 giugno 2023 di cui al punto XV del disciplinare di gara, è pervenuta n. 1 domanda di partecipazione presentata dal costituendo R.T.I. Garage Baggi s.r.l." (verbale prot. Prefettura Lodi n. 24573/2023 del 7.06.2023).

Ora, la presenza di un'unica offerta nell'ambito di una gara determina ipso iure l'applicabilità alla fattispecie della norma, tuttora vigente, contenuta nell'articolo 69 del regio decreto 23.05.1924, n. 827

(Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), in base alla quale la gara "deve rimanere aperta (...) per la presentazione delle offerte ed è dichiarata deserta ove non ne siano presentate almeno due, salvo il caso in cui l'amministrazione abbia stabilito, avvertendolo nell'avviso d'asta, che, tenendosi l'asta coi sistemi delle offerte segrete, si procede all'aggiudicazione anche se venga presentata una sola offerta". La ratio di tale norma viene individuata nella finalità di tutela dell'esigenza dello Stato di selezionare l'offerta più conveniente per l'interesse finanziario pubblico, che ispirava la normativa contabile dell'epoca: in questa logica la partecipazione di "almeno due" operatori economici alle gare risultava funzionale a porre il committente pubblico nelle condizioni di valutare comparativamente la congruità del costo dei propri approvvigionamenti, possibilità che sarebbe evidentemente risultata frustrata in caso di unicità dell'offerta.

L'attuale vigenza dell'art. 69 del regio decreto 23.05.1924, n. 827 risulta riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa, anche recente (cfr. TAR Abruzzo Pescara, sent. 21.04.2023, n. 144), tanto in considerazione del fatto che detta disposizione non compare tra quelle abrogate dai Codici dei contratti pubblici succedutisi negli ultimi decenni (art. 256 del d.lgs. n. 163/2006, art. 217 del d.lgs. n. 50/2016 e art. 226 del d.lgs. n. 36/2023), quanto perché la stessa non risulta superata dal diritto europeo dei contratti pubblici, con il quale, anzi, si coordina, in ragione dell'identica ratio di garanzia dell'imparzialità dell'operatore economico pubblico e di contenimento del rischio di favoritismi nella scelta del contraente che ispira entrambi i sistemi normativi.

Con riferimento all'interpretazione dell'art. 69, il Consiglio di Stato ha avuto occasione di evidenziare che la norma dallo stesso ritraibile "costituisce certamente espressione di un principio generale delle procedure di evidenza pubblica ed è stata evidentemente dettata per consentire alle stazioni appaltanti la selezione del migliore contraente attraverso un effettivo confronto concorrenziale delle offerte, possibile soltanto in presenza di una pluralità di partecipanti alla gara. Tale principio stabilisce che le offerte "presentate" siano, dunque, almeno più di una, a meno che l'Amministrazione non abbia ritenuto di autolimitarsi, considerando nel bando possibile l'aggiudicazione anche in presenza di una unica offerta" (Cons. St., sez. VI, sent. 06.05.2008, n. 2016). Come ribadito dal giudice amministrativo, dunque, "in linea di principio, il contratto deve essere aggiudicato sulla base del raffronto di più offerte, secondo il principio già fissato dall'art. 69 del R.D. n. 827 del 1924" (Cons. Stato, Sez. V, sent. 21.11.2014, n. 5761), "la cui ratio legis è la necessità di un confronto concorrenziale, funzionale anche all'economicità della scelta" (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent. 19.08.2019, n. 4371).

Tanto premesso, nel caso in esame, malgrado i molteplici rinvii contenuti negli atti del procedimento alla legge e al regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità dello Stato - che danno prova della piena consapevolezza, da parte dell'Amministrazione, circa la perdurante applicabilità delle norme ancora vigenti di tali pur risalenti testi normativi - il disciplinare di gara è

risultato privo di una esplicita clausola conforme al disposto del richiamato articolo 69, quantunque le Stazioni appaltanti si siano poi risolte a procedere all'aggiudicazione all'unico offerente.

Di contro, la riserva della facoltà di procedere all'aggiudicazione pur in presenza di una sola offerta, purché idonea al soddisfacimento del bisogno dell'amministrazione, figurava nel precedente bando per l'affidamento del medesimo servizio, approvato con determina a contrarre del 3 maggio 2018 (prot. Prefettura di Lodi n. 13360; prot. Ag. Demanio - D.R. Lombardia n. 2018/589; CIG 7470501472), nel cui articolo XIV dell'allegato disciplinare era presente la seguente dicitura: *"Le Stazioni appaltanti si riservano la facoltà di aggiudicare la gara anche in presenza di un'unica offerta valida, purché ritenuta idonea al rispetto degli obiettivi definiti"*.

7. *Le controdeduzioni dell'Amministrazione.* - In sede di riscontro al secondo foglio di rilievo, la Prefettura di Lodi ha dichiarato di avere utilizzato, ai fini della gara in esame, la documentazione standard adottata a livello centrale dal Ministero dell'Interno e dalla Direzione Centrale dell'Agenzia del Demanio - trasmessa alle Prefetture con circolare del 17.02.2023 a firma del Vicecapo di Gabinetto Vicario del Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - documentazione che a sua volta dichiarava di adeguarsi ai contenuti del bando tipo n. 1/2021 adottato dall'ANAC e aggiornato a seguito della deliberazione n. 332/2022, il quale prevedeva, in via facoltativa, come consentito dall'art. 95, comma 12, del d.lgs. n. 50 del 2016, la seguente clausola: *"Qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, non si procede all'aggiudicazione"*. Secondo la prospettazione sostenuta dall'Amministrazione in sede istruttoria e nel corso dell'adunanza pubblica, una clausola siffatta - recepita nel proprio disciplinare di gara nei termini di cui all'art. XXVI (*"Qualora nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto, non si procede all'aggiudicazione"*) - risulterebbe sufficiente a tutelare anche l'interesse protetto dall'art. 69 del R.D. n. 827 del 1924. Al riguardo, si osserva tuttavia la diversità tra le due menzionate fattispecie normative (cfr. Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 271/2023/PREV): mentre, infatti, l'art. 69 del regio decreto n. 827 del 1924 pone un divieto di aggiudicazione in caso di presentazione di una sola offerta (salva, appunto, espressa clausola contraria), riferendosi all'ipotesi di presenza *ab origine* di una sola impresa, l'art. 95, comma 12, del d.lgs. n. 50 del 2016 - a tenore del quale *"le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o nella lettera di invito"* - disciplina, invece, l'ipotesi in cui l'Amministrazione ritenga che nessuna offerta sia conveniente o idonea in relazione alle proprie esigenze; quest'ultima norma consente alle amministrazioni aggiudicatrici, in assenza di altre cause preclusive, di dar corso senz'altro alla gara qualora sussistano almeno due offerte,

salvo che nel bando sia stata fatta espressa riserva della facoltà di non far luogo all'aggiudicazione se alcuna offerta sia ritenuta conveniente o idonea in relazione ai bisogni dell'amministrazione committente.

Di maggior pregio, ad avviso del Collegio, appaiono, di contro, taluni elementi di fatto, che la Prefettura ha addotto al fine di offrire al Collegio stesso una migliore conoscenza del contesto economico di riferimento.

Nelle controdeduzioni (nota prot. n. 8505 del 21 febbraio 2024) è stato, infatti, osservato che *"1. Gli operatori economici che in genere partecipano alle gare in argomento sono un numero esiguo. La scarsa partecipazione è dovuta alla complessità del servizio, composto da una pluralità di attività, quali recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto di sequestro, confisca o fermo amministrativo, ognuna delle quali richiede specifici requisiti di esecuzione e di partecipazione. Il settore merceologico in argomento è composto da pochi operatori economici, che, come testimoniato dalle gare precedentemente svolte su tutto il territorio nazionale e regionale, spesso devono unirsi in raggruppamenti temporanei o fare ricorso all'istituto del subappalto/avvalimento. Nello specifico, nell'ambito regionale, si ritiene utile fornire i dati relativi alla partecipazione alle gare avviate:*

- *Ambito di Bergamo: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Brescia: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Como: n. 2 concorrenti (...);*
- *Ambito di Cremona: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Lecco: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Lodi: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Mantova: n. 1 concorrente;*
- *Ambito di Milano: n. 2 concorrente (...);*
- *Ambito di Monza e della Brianza: n. 2 concorrenti;*
- *Ambito di Varesi: n. 1 concorrente.*

2. Nella gara in argomento, le Stazioni appaltanti (...) hanno indetto una procedura aperta, volta a dare la necessaria pubblicità (G.U.U.E., G.U.R.I., quotidiani nazionali e locali, siti istituzionali) al fine di garantire la massima forma di partecipazione possibile. I tempi di pubblicazione sono stati ampi (dal 07.04.2023 al 06.06.2023) e, ciò nonostante, la gara ha visto la partecipazione del medesimo unico concorrente, come nelle due edizioni passate".

Con specifico riferimento al profilo dell'apertura del bando alla massima partecipazione, l'Amministrazione ha evidenziato le caratteristiche e l'ampiezza *"delle forme di pubblicità previste e attuate per la procedura di gara (pubblicazione telematica in G.U.U.E. n. 207631 del 7.04.2023; pubblicazione in G.U.R.I. del 7.04.2023, V Serie Speciale n. 41, siti istituzionali Prefettura, Agenzia del Demanio e su due quotidiani a diffusione nazionale e due quotidiani a diffusione locale), (...) modalità di pubblicità che,*

utilizzando diversi canali, danno tutte le garanzie richieste per la più ampia diffusione dell'informazione sulla gara", e ribadito che a fronte di "un servizio che (...) trova scarsa appetibilità tra gli operatori del settore (...) sono state presentate condizioni d'offerta che contengono apprezzabili margini di convenienza economica per le stazioni appaltanti".

Le controdeduzioni hanno posto in evidenza, inoltre, il profilo della convenienza economica dell'offerta formulata dal R.T.I. aggiudicatario, riconducibile ai ribassi proposti - 30% di sconto, offerto nel 2023 in relazione al parametro "*Percentuale di sconto sugli oneri di custodia dei singoli veicoli sequestrati*", rispetto allo 0% di sconto offerto nel 2019 (spesa per l'Amministrazione); 20% di sconto, offerto nel 2023 in relazione al parametro "*Percentuale di sconto offerta per acquisto veicoli*", rispetto al 30% di sconto offerto nel 2019 (entrata per l'Amministrazione) - i quali renderebbero l'offerta oltremodo vantaggiosa per l'Amministrazione rispetto a quella presentata in occasione della precedente gara dal R.T.I. nel quale figuravano le medesime ditte Garage Baggi s.r.l. e Officina Castellini s.n.c. Come precisato dai rappresentanti dell'Amministrazione in sede di adunanza pubblica, il carattere vantaggioso dell'offerta si apprezza a maggior ragione in considerazione della notevole incidenza del servizio in questione sulle casse dello Stato, determinata dal fatto che i destinatari di provvedimenti ablatori sono sovente soggetti incapienti, sicché le azioni di recupero del credito erariale sui relativi patrimoni si rivelano spesso inefficaci.

Tanto premesso, pur dovendosi osservare che il carattere particolarmente vantaggioso dell'offerta avrebbe dovuto essere esplicitato negli atti di gara anche a fronte di una sola offerta, il Collegio non può ignorare i diversi ed oggettivi elementi che pongono in risalto siffatto profilo, come emergenti anche dalle integrazioni documentali fornite dall'Amministrazione in occasione dell'adunanza pubblica.

In tale sede la Prefettura ha, infatti, fornito dettagliati chiarimenti in merito alle precedenti edizioni della gara in questione, precisando che:

- mediante contratto rep. n. 241 firmato in data 19.12.2019, il servizio in parola era stato affidato al R.T.I. composto dalle ditte Garage Baggi s.r.l. (P.IVA 12792980158), Officina Monfroni Umberto (P. IVA 069197060961) e Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi (P. IVA 11622550157), all'esito di una procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50 del 2016, che aveva visto la presentazione di un'unica offerta, quella, appunto, avanzata dal sopra citato R.T.I.;
- precedentemente, mediante contratto rep. n. 232 del 10.06.2011, il servizio era stato affidato al R.T.I. composto dalle ditte Garage Baggi s.r.l. (P.IVA 12792980158), Officina Monfroni Umberto (P. IVA 069197060961), Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi (P. IVA 11622550157), e Goicar s.n.c. di Domenico Stefano e Francesco Goi, all'esito di

una procedura aperta gestita a livello centrale dal Ministero dell'Interno e dall'Agenzia del demanio; con nota prot. n. 5867 dell'8.04.2011, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali aveva comunicato alle singole Prefetture, inclusa quella di Lodi, i riferimenti dei custodi-acquirenti individuati per i singoli ambiti provinciali.

Per completezza, la Prefettura ha inoltre rappresentato di avere bandito nel 2015 un'ulteriore procedura aperta (CIG 6436441F20), alla quale aveva partecipato unicamente il R.T.I. composto dalle ditte Garage Baggi s.r.l., Officina Monfroni Umberto e Officina Elettrauto Castellini Colombo s.n.c. di Castellini Giovanni e Pierluigi, e che tale gara era stata poi dichiarata deserta in ragione di carenze nella documentazione amministrativa.

8. *Conclusioni.* – Si è già evidenziato come la disciplina dei contratti pubblici contenuta nella normativa in materia di contabilità di Stato – tuttora vigente attraverso le disposizioni, come l'art. 69 del r.d. n. 827 del 1924, non smentite dalla sopravvenuta legislazione di matrice eurounitaria – assolvesse una funzione di tutela dell'interesse finanziario dell'amministrazione ad acquisire gli approvvigionamenti necessari a soddisfare le necessità della collettività alle condizioni economiche più vantaggiose, che consentissero l'uso migliore delle risorse pubbliche (arg. ex art. art. 72, comma 2, r.d. n. 827/1924). Tale sistema normativo perseguiva altresì il fine di salvaguardare il processo formativo della volontà dell'amministrazione dal rischio di favoritismi nella scelta del contraente (arg. ex art. 3 r.d. n. 2440/1923 e art. 37 r.d. n. 827/1924).

Ritiene il Collegio che, nel decidere in ordine alla vicenda in esame, debba aversi riguardo allo scopo della norma violata, secondo un criterio ermeneutico talora utilizzato dalla giurisprudenza amministrativa quale precipitato dei principi generali di strumentalità delle forme e di conservazione degli atti giuridici. In linea generale, lo scopo della norma pubblicistica risiede, in ultima analisi, nell'adozione di un provvedimento il cui contenuto dispositivo sia sostanzialmente conforme al paradigma normativo. Se lo scopo dell'art. 69 del r.d. n. 827 del 1924 va individuato nella possibilità per la stazione appaltante di valutare la congruità del prezzo dei propri acquisti mediante la comparazione di “*almeno due*” offerte, al fine di assicurare alla stessa il contratto migliore alle condizioni economiche più favorevoli, applicando le sopra citate coordinate interpretative al caso di specie può ritenersi che l'Amministrazione abbia affidato il servizio – all'esito di una gara aperta e della diligente pubblicizzazione della stessa mediante plurimi canali informativi – a fronte di un'offerta di comprovata convenienza rispetto a quella ricevuta dagli stessi operatori economici in occasione della precedente procedura di evidenza pubblica, svoltasi tra il 2018 e il 2019.

Il Collegio non ignora il precedente costituito dalla delibera n. 271/2023/PREV della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha ricusato il visto in relazione a una fattispecie in parte analoga a quella oggetto del presente controllo. Reputa, tuttavia, che nel caso in esame, oltre ad aver

utilizzato molteplici canali informativi utilizzati per pubblicizzare la gara e porre gli operatori del mercato in condizioni di averne conoscenza e di presentare, ove interessati, le proprie offerte, l'Amministrazione, nel corso dell'adunanza, abbia fornito ulteriori decisivi elementi di cognizione, segnatamente quelli concernenti la partecipazione negli anni delle medesime ditte e il carattere vantaggioso dell'offerta. In definitiva, nella specifica situazione sottoposta al vaglio del Collegio l'Amministrazione ha dimostrato che lo spirito della norma contenuta nell'art. 69 del r.d. 23.05.1924, n. 827 non è stato in concreto disatteso, sebbene sia risultata omessa all'interno del disciplinare di gara la clausola posta a salvaguardia dell'interesse pubblico alla comparazione delle offerte. Nonostante la rilevata lacuna procedimentale, infatti, l'Amministrazione, nel confrontarsi con un contesto economico caratterizzato - nel settore merceologico di riferimento - dall'esistenza almeno decennale di un unico concorrente, è approdata, all'esito di una procedura trasparente, a una decisione improntata a razionalità operativa e conforme alla *ratio* della norma nonché ai principi costituzionali di economicità e ragionevolezza, in quanto corrispondente alla finalità, indicata dalla legge, di ricerca della soluzione contrattuale più vantaggiosa.

Tanto rilevato in ordine alla decisione sullo specifico caso in esame, resta nondimeno fermo l'obbligo per le stazioni appaltanti di conformarsi all'art. 69 del r.d. 23.05.1924, n. 827, ossia di fare espressa riserva, all'interno del bando, della più ampia facoltà di far luogo all'aggiudicazione qualora intendano procedere in tal senso anche nel caso di presentazione di una sola offerta, e ciò indipendentemente da quanto risulti dal tenore testuale dei fac-simile messi a disposizione dagli Uffici centrali dell'amministrazione e dei bandi-tipo che, sebbene costituiscano uno strumento di ausilio operativo di indubbio rilievo, non sono certo idonei a superare quanto disposto dalle fonti di rango superiore.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ammette al visto e alla conseguente registrazione, nei termini di cui in motivazione, il decreto del Prefetto n. 53167 del 14 dicembre 2023 - Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Lodi, di approvazione del contratto rep. n. 242 del 23.11.2023 di affidamento del servizio di recupero, custodia e acquisto dei veicoli oggetto dei provvedimenti di sequestro amministrativo, fermo o confisca ai sensi dell'art. 214-bis del d.lgs. n. 30.04. 1992, n. 285 per l'ambito territoriale provinciale di Lodi.

Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'amministrazione e che sia pubblicata sul sito istituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 6 marzo 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Iole Genua)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

27 marzo 2024

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)