Lombardia/1025/2009/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 17 novembre 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 132/pareri/2009 del 9 novembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Villa d'Adda (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 308/pareri/2009 del 12 novembre 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Villa d'Adda;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Villa d'Adda ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alla possibilità di adottare una variazione di bilancio, senza variare il piano delle opere pubbliche, per la realizzazione di un'opera, non inserita nel piano triennale delle opere pubbliche, il cui costo complessivo è superiore a 100.000 euro mentre il costo - al netto della progettazione, dell'IVA e delle somme a disposizione - risulta essere inferiore a 100.000 euro.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

Com'è noto, ai sensi dell'art. 128 del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. (*Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*), l'attività di realizzazione dei lavori pubblici di singolo importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto

dei documenti programmatori e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.

I programmi triennali e l'elenco annuale dei lavori pubblici sono inseriti espressamente tra gli atti di competenza del Consiglio ai sensi dell'art. 42 lett. b) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e costituiscono documenti allegati al bilancio di previsione a norma dell'art. 172 lett. d) del TUEL.

In sostanza, con il programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali vengono preventivamente individuate le opere pubbliche che gli enti intendono realizzare nel triennio di riferimento, con indicazione delle relative priorità, al fine di razionalizzare e pianificare le risorse disponibili.

Il comma 9 dell'art. 128 del D.lgs. n. 163/2006 prevede che l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici.

Viene espressamente riaffermata, quindi, la regola della stretta connessione fra programmazione finanziaria e redazione degli aggiornamenti annuali del programma triennale redatto dalle singole amministrazioni.

Tale regola è posta a garanzia dell'effettività della previsione progettuale, nel senso che si può prevedere la realizzazione di un'opera in quanto si conoscano le risorse disponibili a finanziarla, nonché del coerente e controllato andamento della finanza pubblica.

Il legislatore ha poi posto un limite quantitativo all'obbligo di inserimento nel piano triennale, al fine di non aggravare la programmazione per lavori economicamente non significativi (inferiori a 100.000 euro).

Alla luce di tali principi, con riferimento specifico al quesito posto dal Comune di Villa d'Adda, si evidenzia che, allorchè l'ente intenda realizzare un'opera, non inserita nel piano triennale delle opere pubbliche, il cui costo complessivo è superiore a 100.000 euro, dovrà approvare, nel contempo, la correlativa variazione del piano delle opere pubbliche e del bilancio preventivo.

Infatti, il limite quantitativo dei 100.000 euro stabilito dal legislatore deve essere inteso riferito al costo complessivo dell'opera, e quindi non appare corretto tener conto del costo dell'opera al netto della progettazione, dell'IVA e delle somme a disposizione, come indicato nella richiesta di parere.

Tale interpretazione è coerente sia con la *ratio* della disciplina in materia - che fa riferimento, come si è sopra evidenziato, alla stretta correlazione tra programmazione dei lavori pubblici e quantificazione delle risorse disponibili a finanziarle – sia con la considerazione che, da un punto di vista meramente testuale, il legislatore, quando ha voluto escludere dalla quantificazione di un importo l'IVA o altri elementi, lo ha fatto con un'espressa previsione, come risulta da numerose altre norme del medesimo D. lgs. n. 163/2006.

Conclusivamente, il Comune di Villa d'Adda potrà procedere all'appalto dei lavori indicati nella richiesta di parere solo previa approvazione della variazione del piano delle opere pubbliche e del bilancio preventivo.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
in data 17/11/2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)