

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 189 /2014

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
I Referend.	Dr.ssa Rossella Bocci	
I Referend.	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Referend.	Dr. Francesco Sucameli	
Referend.	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referend.	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 24 luglio 2014:

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 2014/0001037 in data 21/3/2014 (acquisita in pari data), con la quale il Sindaco del Comune di Castelfranco in Miscano (BN) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 55/2014 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione;

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Castelfranco in Miscano (BN) faceva pervenire, a questa Sezione, richiesta di parere del seguente tenore :

""VISTO il comma 3 bis dell'art. 33 del D.Lgs 163/2006 che dispone che "I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle acquisizioni di lavori, servizi e forniture, effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché nei casi di cui al secondo periodo del comma 8 e al secondo periodo del comma 11 dell'articolo 125";

RICHIEDE un PARERE sulla SEGUENTE QUESTIONE:

la disposizione citata nel fare riferimento al territorio provinciale preclude la possibilità di aderire ad una centrale di committenza costituita nell'ambito di un'Unione tra altri comuni di un'altra Provincia o detta preclusione non sussiste ?""

DIRITTO

A) In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di

controllo della Corte dei conti "... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...".

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata (come nel caso di specie) dall'Organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

B) Sotto il profilo oggettivo, questa Sezione formula, invece, le osservazioni di cui appresso.

Va, in primo luogo sottolineato che, con la deliberazione n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010 (depositata il 17 novembre 2010), le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede di controllo - ex art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - nel richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 5 del 17 febbraio 2006 e, nel condividere *"le conclusioni cui è pervenuta la suddetta Sezione nella più volte menzionata Delibera, laddove la medesima, nell'ambito di una impostazione tendente a privilegiare un'accezione strettamente inerente ad attività contabili in senso stretto, ha espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, assuma un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli"* - aggiungevano, in particolare, che *"La funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi **direttamente** sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *"Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla "materia di contabilità pubblica".** Cioché la funzione di che trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di col-*

laborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa”. **Da ciò discende, in primo luogo, che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell’espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l’attività consultiva in discorso a tutti i settori dell’azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l’inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali.** Non è, pertanto, accoglibile, nel presente contesto, l’interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione ... Né sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio. Al riguardo la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata Delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che “se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’ amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico”.

Tutto quanto sopra premesso, vanno svolte alcune osservazioni preliminari alla valutazione dell’ammissibilità oggettiva della richiesta di parere in questione.

E, invero, l’art. 33, comma 3-bis (nel testo sostituito dall’art. 9, comma 4, D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89), del D.Lgs. 12-4-2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), prevede che :

“I Comuni non capoluogo di provincia procedono all’acquisizione di lavori, beni e servizi nell’ambito delle unioni dei comuni di cui all’articolo 32 del [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della [legge 7 aprile 2014, n. 56](#). In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all’acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma”.

E’ dunque, evidente come la nuova formulazione della norma in esame (in vigore dal 1 luglio 2014, in considerazione della proroga contenuta nel comma 1-bis del D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, come introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 2014, n. 15, norma con la quale

va coordinata quella in esame) abbia riformato, *funditus*, quella precedente (sulla quale si fonda la richiesta di parere in esame), mediante la previsione del ricorso generalizzato ad uno dei modelli aggregativi indicati (in maniera chiara e definita) dalla norma stessa, con eliminazione di deroghe originariamente contemplate, salvo il coordinamento con altre normative, come quelle di cui al Dpr n. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), con particolare riferimento agli artt. 175 e 176 di quest'ultimo.

Sicché, i *Comuni non capoluogo di provincia* (e, quindi, non soltanto quelli *con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia*, come recitava la precedente formulazione) devono procedere *all'acquisizione di lavori, beni e servizi o nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti*, oppure mediante la costituzione di *un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province*, oppure *ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56*.

La norma in esame specifica, poi, che, *in alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento*.

Al riguardo, appare doversi ritenere che i "soggetti aggregatori", cui fa riferimento la nuova formulazione della norma *de qua*, siano ben individuati o individuabili, posto che, in ordine ad essi, i commi 1 e 2 dell'art. 9 del D.L. 24-04-2014, n. 66, come modificati dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89, ne prevedono l'iscrizione in un apposito elenco (cfr. : "1. *Nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, operante presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è istituito, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*

2. *I soggetti diversi da quelli di cui al comma 1 che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 richiedono all'Autorità l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata sono definiti i requisiti per l'iscrizione tra cui il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, nonché i valori di spesa ritenuti significativi per le acquisizioni di beni e di servizi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previa intesa con la Conferenza unificata, è istituito il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative").*

Pertanto, non v'è chi non veda come la nuova formulazione della norma in questione finisca per incidere sulla stessa procedibilità della richiesta di parere in esame, essendo completamente mutato il quadro dei presupposti su cui la medesima *rogatio* si basava.

Peraltro, non può sottacersi come la stessa formulazione del quesito proposto alla Sezione prestasse – già nel vigore della precedente normativa - geneticamente il fianco ad addebiti di dubbia ammissibilità oggettiva, in quanto non venivano palesate le ragioni che sorreggessero la prefigurazione, da parte dell'Ente interpellante, dell'intendimento di *aderire ad una centrale di committenza costituita nell'ambito di un'Unione tra altri comuni di un'altra Provincia* (cfr. quesito), posto che la *ratio* del complesso della normativa in esame involgeva ed involge, contemporaneamente, più profili, riconducibili sia ad esigenze di interdizione della penetrazione della criminalità organizzata nei procedimenti di scelta del contraente posti in essere dalla P.A. (con specifico riferimento all'esigenza di ricorrere a stazioni appaltanti), sia di ottimizzazione dei processi di acquisizione *di lavori, beni e servizi* (attraverso l'utilizzazione di specifiche e collaudate professionalità), sia (ed è quello che più specificamente e direttamente attiene alla nozione di "contabilità pubblica) di contrazione dei costi dei procedimenti *de quibus* e delle correlate, consequenziali spese pubbliche.

Insomma, questo Collegio, nell'ambito dell'esercizio dell'attività consultiva, non dispone – come si ricava dal contenuto delle citate deliberazioni delle SS.RR. e della Sezione delle Autonomie - di poteri di consulenza generale, in virtù dei quali sia legittimato a prendere cognizione di tutte le sfaccettature dei quesiti proposti.

E, invero, questa Sezione ha, di recente, fornito un parere (cfr. deliberazione n. 180/2014) con riferimento ad un quesito, più specialistico, formulato in ordine ad un particolare aspetto della normativa in esame (rivisitato dal "ius superveniens", ma contemplato anche dalla precedente normativa), riposante chiaramente su di una esigenza di economicizzazione dei costi, posto che, con detta *rogatio*, veniva richiesto se il Comune interpellante ... *laddove non voglia realizzare ad hoc un proprio mercato elettronico, possa far riferimento al mercato elettronico MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione), gestito da Consip o ad altri mercati elettronici realizzati da altre centrali di committenza, istituite da altri enti pubblici territoriali o organismi di diritto pubblico*

Al riguardo, la Sezione, premessa la ricostruzione, anche in chiave storica, del quadro normativo di riferimento, poneva, in particolare, l'accento sulla ... *rafforzata esigenza di tutela delle pubbliche risorse, che ogni ente deve poter perseguire, anche attraverso forme di acquisizione di beni e servizi basate su gestioni che rispettino il più possibile il miglior rapporto prezzo-qualità*

Ed è appena il caso di aggiungere che, atteso quanto precedentemente osservato in ordine alla particolare formulazione della richiesta di parere, di pur dubbia ammissibilità oggettiva e procedibilità, avanzata dal Comune di Castelfranco in Miscano, nell'applicazione della normativa in esame, i soggetti destinatari, fermo il ricorso ai centri di aggregazione come specificamente delineati dalle nuove norme, devono tener conto di tutti quei parametri di valutazione, sottesi

dalla normativa stessa, involgenti, come innanzi dicevasi, contemporaneamente, più profili, riconducibili sia ad esigenze di interdizione della penetrazione della criminalità organizzata nei procedimenti di scelta del contraente posti in essere dalla P.A., sia di ottimizzazione dei processi di acquisizione *di lavori, beni e servizi* (attraverso l'utilizzazione di specifiche e collaudate professionalità), sia di contrazione dei costi dei procedimenti *de quibus* e delle correlative, conseguenziali spese pubbliche.

Va, infine, fatta espressa avvertenza che tutto quanto sopra osservato, riportato e motivato rimane nei limiti del carattere esterno ed imparziale della funzione consultiva svolta, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131, da questa Corte, i cui pareri non si inseriscono nell'attività amministrativa dell'Ente *quaerens*, ma sono destinati esclusivamente a fornire elementi di riflessione di carattere tecnico-giuscontabilistico, non vincolanti per l'Ente interpellante, il quale, pertanto, rimane il *dominus* del proprio procedimento amministrativo-contabile, con tutte le conseguenziali implicazioni in termini di competenza e di responsabilità.

P.Q.M.

Nelle valutazioni e considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 24 luglio 2014 .

IL RELATORE

f.to Cons. Tommaso Viciglione

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 24 luglio 2014

Il Direttore del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi