



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nella Camera di consiglio del 30 gennaio 2015*

*composta dai magistrati:*

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere - relatore;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Maria Teresa D'URSO	Consigliere;
dott.ssa Donatella SCANDURRA	Consigliere.

VISTI gli artt. 81,97, 100 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie con atto interno del 27 aprile 2004 e successivamente riaffermati in numerose deliberazioni della medesima Sezione, nonché con pronunzia nomofilattica delle Sezioni Riunite n. 54/2010/CONTR riguardante, in particolare, l'ambito oggettivo al quale si riferisce la funzione consultiva, individuato normativamente con riferimento alla materia della "contabilità pubblica";

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sant'Oreste (RM) con nota n. 263 del 21 ottobre 2014, inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio con nota n. 309 del 14 novembre 2014 e acquisita al protocollo della Sezione in data 21 novembre 2014 con il n. 5228;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 4 del 27 gennaio 2015 con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna Camera di consiglio per deliberare collegialmente sulla suddetta richiesta;

UDITO, in Camera di consiglio, il relatore Consigliere Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO IN

#### **PREMESSA**

Con la nota citata in epigrafe, prodotta espressamente ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Sant'Oreste, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali del Lazio (CAL - Lazio), ha chiesto di conoscere il parere della Sezione in ordine all'applicabilità dell'art. 8, comma 8, lett.a) del d.l. 24 aprile 2014, n. 66,

convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ai contratti concernenti il “settore dell’igiene urbana ed ambientale”.

La riduzione unilaterale del 5% del corrispettivo pattuito, con facoltà di rinegoziare il contenuto contrattuale, contemplata dalla predetta norma quale misura specifica di concorso al perseguimento degli obiettivi programmati di riduzione della spesa di beni e servizi di cui ai commi 4 - 7, riguarderebbe - secondo quanto esplicitato in atti - il contratto in fase di stipula per l’affidamento, previa aggiudicazione definitiva perfezionatasi in data 3 giugno 2014, del “servizio di igiene urbana, servizi accessori e fornitura di attrezzature e materiali d’uso per la raccolta differenziata” in territorio comunale.

L’istante espone, a sostegno dei dubbi espressi, talune argomentazioni avanzate in dottrina e tendenti ad escludere i detti contratti dall’ambito applicativo della norma in argomento.

## **DIRITTO**

La richiesta di parere, soggettivamente ammissibile per la provenienza dal Sindaco del Comune di Sant’Oreste nella qualità di rappresentante politico - istituzionale dell’ente (art. 50 del TUEL) e per la rituale trasmissione per il tramite del CAL – Lazio, è da reputare ammissibile anche sul piano oggettivo, conformemente alle pronunzie di indirizzo menzionate in epigrafe, alle quali questa Sezione è chiamata ad attenersi nell’esercizio delle funzioni consultive di cui all’art.7, comma 8, della legge n. 131/2003.

La detta richiesta, infatti, - pur occasionata da una fattispecie concreta sottostante - non attiene a scelte gestionali già effettuate, ma ha ad oggetto un quesito ermeneutico di carattere generale ed astratto relativo alla definizione dell’ambito di applicazione di una norma di contenimento della spesa pubblica,

in sé destinata ad avere effetti diretti sulla impostazione e sulla gestione del bilancio comunale.

Trattasi di quesito, quindi, pienamente ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica e tecnica che, secondo i menzionati orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile, segna il perimetro indefettibile delle attribuzioni consultive in argomento.

Nel merito, il Collegio ritiene che per risolvere la prospettata questione, in punto di diritto ed impregiudicata ogni valutazione rientrante nella discrezionalità dell'Amministrazione richiedente, non si possa prescindere dal rilevare come la riduzione del corrispettivo contrattuale prevista dall'art. 8, comma 8 lett. a) del d.l. 66/2014 costituisca misura discrezionale, *per tabulas* finalizzata al conseguimento di obiettivi macroeconomici di abbattimento della spesa corrente e, specificamente, della componente individuata dalla stessa norma al comma 4 come destinata agli acquisti di beni e servizi, con conseguente recupero di maggiori margini di manovra finanziaria pubblica.

Si tratta di obiettivi cogenti anche per gli Enti Locali che sono chiamati a concorrervi *pro-quota* nella misura e con modalità all'uopo legislativamente fissate.

Ed in effetti, il successivo art. 47 configura un meccanismo preciso di riduzione delle risorse pubbliche destinabili alla copertura della spesa corrente dei detti Enti, che opera in modo differenziato in relazione alle peculiarità dei rispettivi rapporti finanziari con lo Stato e che per i Comuni si sostanzia in minori erogazioni a carico del fondo di solidarietà comunale.

In tale ambito, si inquadrano i tagli inerenti agli interventi sulla spesa corrente comunale per acquisti di beni e servizi, qualificati come risparmi di

spesa non già per il bilancio del singolo ente interessato, bensì in una più ampia prospettiva di sostenibilità dei conti pubblici consolidati e quantificati in misura proporzionale alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio relativamente a voci classificate secondo i codici SIOPE elencati in apposita Tabella A, annessa al decreto legge ed ivi espressamente richiamata. Con le stesse modalità è specularmente individuata, ex art. 47, comma 9, la riduzione delle erogazioni spettanti a carico del fondo di solidarietà comunale.

L'elencazione delle voci di cui alla citata Tabella A è da ritenersi tassativa proprio perché finalizzata a concretizzare gli obblighi di compartecipazione dei singoli Comuni al conseguimento degli indicati obiettivi generali di finanza pubblica (in senso parzialmente contrario, cfr. Sez. regionale di controllo Lombardia deliberazione 24/2015/PAR). Si tratta, infatti, di un parametro normativo di calcolo che, ad avviso del Collegio, risponde a quelle esigenze di certezza alle quali vanno fisiologicamente improntati i rapporti finanziari fra Stato ed Enti Locali nel sistema di finanza pubblica allargata, anche per garantire la regolarità della pianificazione di bilancio rimessa all'autonomia comunale, esigenze che rimarrebbero frustrate ove il parametro stesso fosse considerato meramente indicativo.

In proposito, peraltro, non si può omettere di osservare come, dagli ambiti di spesa in relazione ai quali individuare gli obiettivi obbligatori di risparmio ricadenti sui singoli Comuni sia stato espunto, per scelta legislativa operata in sede di conversione del d.l. 66/2014, proprio quello concernente i contratti di servizio per smaltimento rifiuti, contrassegnato dal codice SIOPE S1303, e come, perciò, tale voce di spesa non possa concorrere in alcun modo a determinare la base di calcolo delle riduzioni proporzionali di cui trattasi.

Ciò posto, occorre chiedersi se tali ambiti di spesa segnino con la stessa tassatività anche il perimetro dell'azione di contenimento contemplata dall'art.8, comma 4, e così pure il limite dell'autorizzazione, strumentalmente ad essa correlata in modo espresso, ad esercitare la facoltà unilaterale di riduzione dell'importo contrattuale di cui al comma 8, lett.a), riconosciuta al contraente pubblico in deroga ai principi civilistici in tema di accordo, per finalità di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

Sul punto, il Collegio ritiene sussistenti argomentazioni di ordine letterale e sistematico che portano ad escludere tale ulteriore valenza dell'elencazione delle spese sopra richiamata.

Depone in questa direzione innanzitutto la lettera del comma 4, per la quale la riduzione della spesa di beni e servizi è testualmente riferibile ad “ogni settore”

Sembrerebbe, poi, di difficile riconduzione a logica coerenza - in un contesto caratterizzato dal riconoscimento espresso di autonomia degli Enti interessati nella scelta di misure alternative di riduzione della spesa corrente (art. 47, comma 12) - ipotizzare preclusioni, a monte ed in astratto, proprio delle iniziative di risparmio autorizzate per indirizzare l'azione di contenimento nell'ambito degli acquisti di beni e servizi, cui il legislatore ha inteso riservare prioritaria attenzione per riqualificare la spesa corrente.

Per quanto sopra detto, si ritiene non sostenibile la tesi per la quale l'esclusione dei contratti di appalto del servizio di igiene urbana dal novero di quelli per i quali è esercitabile la facoltà unilaterale di abbattimento dell'importo contrattuale deriverebbe indirettamente dalla sola mancata menzione dei medesimi nella tabella A di cui all'art. 47, comma 9, lett. a)

primo alinea.

A tale conclusione si può, peraltro, pervenire per considerazioni diverse che attengono alla configurazione astratta della misura in termini di idoneità al conseguimento degli obiettivi di risparmio, come delineati dalle norme in esame.

Così concepita, infatti, la misura per sua natura si attaglia ai contratti di tipo sinallagmatico caratterizzati dallo scambio tra la prestazione richiesta al contraente privato ed il pagamento, da parte del contraente pubblico, di un prezzo la cui riduzione sottende un minore esborso a carico del bilancio.

Solo con riguardo a questi contratti, tra l'altro, è possibile ipotizzare la rinegoziazione “*iure privatorum*” del contenuto contrattuale, con contrazione della controprestazione, contemplata espressamente dalla norma all'esame a fronte dell'esercizio della facoltà di riduzione del prezzo originariamente pattuito, anche con riferimento a contratti già in corso di esecuzione e limitatamente alla loro durata residua.

Esula da questo schema, viceversa, il servizio di igiene urbana che, secondo la pertinente normativa di settore, è obbligatoriamente finanziato con apposite entrate tariffarie, strutturalmente determinate sulla base della pianificazione analitica dei costi del servizio dedotta nel contratto di affidamento e di regolazione dei rapporti con il soggetto gerente.

L'abbattimento dell'importo contrattuale in queste fattispecie, pertanto, si rivelerebbe finanziariamente neutro per i conti pubblici in quanto dovrebbe essere compensato da una riduzione di corrispondente valore della tariffa gravante sui cittadini destinatari del servizio, effetto diverso dal risparmio di spesa di cui trattasi.

Esso, poi, non sarebbe non altrimenti conseguibile se non mediante la previa rideterminazione del piano economico finanziario del servizio, alla quale la ridefinizione del regime tariffario, varata dall'ente interessato nell'esercizio di poteri pubblicistici, è strettamente correlata.

E ciò ne evidenzia la difficile compatibilità sul piano giuridico con la salvaguardia dell'originario affidamento, mantenendo l'erogazione di un servizio con caratteristiche corrispondenti a quelle convenute e senza esiti contenziosi.

Per le esposte ragioni, il Collegio ritiene che la misura di cui all'art. 8, comma 8, lett a) non sia applicabile ai contratti aventi ad oggetto il servizio di igiene urbana finanziati a tariffa, ferme comunque le esigenze di razionalizzazione dei costi a beneficio dell'utenza di cui l'ente locale è responsabilmente tenuto a farsi carico.

Vale precisare che per eventuali altre prestazioni, eventualmente acquistate in concreto con il medesimo contratto e remunerate mediante l'erogazione di un corrispettivo diversamente convenuto fra le parti, l'esercizio di tale facoltà rimane impregiudicato e rimesso a quelle valutazioni discrezionali dell'amministrazione, che ordinariamente devono precedere la scelta di applicare la riduzione unilaterale autorizzata dalla norma esaminata.

Al riguardo, è bene richiamare l'attenzione sull'impatto che la misura può avere in termini di riduzione della controprestazione acquistata e di eventuale recesso anticipato dell'altro contraente, conseguenze che richiedono l'accurata ponderazione caso per caso, in base ai contenuti dei singoli atti negoziali di acquisto di beni e servizi, della possibilità effettiva di rinegoziare un nuovo equilibrio sinallagmatico secondo canoni di convenienza economica e



senza pregiudicare l'interesse pubblico da soddisfare.

Rientra, in altre parole, nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione valutare “*ex ante*” la sostenibilità giuridica e la praticabilità concreta dell'operazione, onde neutralizzare i rischi di effetti indesiderati e sul piano finanziario contrastanti con gli stessi obiettivi cui la misura è finalizzata.

**P.Q.M.**

rilascia nelle espresse considerazioni il parere richiesto, come indicato in epigrafe, dal Comune di Sant'Oreste.

**DISPONE**

La trasmissione della presente deliberazione all'Amministrazione istante in persona del Sindaco pro-tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deliberato in Roma, nella camera di consiglio del 30 gennaio 2015.

**IL MAGISTRATO RELATORE**

*f.to* Maria Luisa Romano

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositato in Segreteria il 14 aprile 2015

Il Direttore del Servizio di Supporto

*f.to* Emanuele Landolina