



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 21 maggio 2013

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota del 30 aprile 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Malgesso (VA) ha chiesto

un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Malgesso (VA), con nota del 30 aprile 2013, ha formulato una richiesta di parere inerente l'interpretazione dell'art. 33 del d.lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

L'istanza premette che alcuni enti pubblici territoriali hanno costituito un'associazione, cui possono aderire solo enti di interesse locale, i cui scopi statuari consistono nell'assistenza tecnico-giuridica e amministrativa ai medesimi enti.

Considerata la, sempre più pressante, necessità di ridurre i costi gestionali, promuovendo iniziative volte alla razionalizzazione dei processi e al contenimento della spesa, gli enti associati intendono efficientare il processo di gestione delle proprie procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, in modo da facilitare l'aggregazione della domanda, attraverso una struttura unica, specializzata, di supporto.

Con tale obiettivo, gli enti hanno modificato lo statuto dell'associazione, conferendole il ruolo di centrale di committenza. L'associazione è qualificabile come "amministrazione aggiudicatrice", ai sensi dell'art. 3 comma 25 del d.lgs. 163/2006 ("le amministrazioni aggiudicatrici sono: ... gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici... le associazioni.... costituiti da detti soggetti") e opererebbe in adempimento all'art. 33 comma 1 del d.lgs. 163/2006 ("le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori possono acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi").

La centrale di committenza, così costituita, espletterebbe le funzioni previste dall'art. 3 comma 34 del d.lgs. n. 163/2006 ad esclusivo beneficio degli enti pubblici associati ("la centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o ad altri enti aggiudicatori o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori");

Il Comune di Malgesso (numero abitanti: 1.313) intende delegare le funzioni di stazione appaltante alla predetta associazione.

Tanto premesso, chiede alla Sezione regionale di controllo di esprimere il proprio parere in merito ai seguenti due quesiti:

1) legittimità del conferimento della predetta delega ad un'associazione di enti pubblici territoriali che, tra gli scopi statuari, prevede di svolgere la funzione di centrale di committenza per i propri associati;

2) qualora tale conferimento non sia legittimo, configurabilità, a carico dell'Ente Locale, di un'ipotesi di danno erariale per le somme eventualmente dovute a seguito di annullamento giudiziale degli atti di gara, per accertata carenza di legittimazione della centrale di committenza.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Malgesso, la Sezione osserva quanto segue.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune 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 ed efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Comune di Malgesso con nota del 30 aprile 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre precisare che, come previsto dall'art. 7 della legge n. 131/2003, le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una

funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo conferite dalla legislazione.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Sono escluse le richieste che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati.

Si è detto inoltre che le questioni sottoposte devono essere di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Infine, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere comunque qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, i due quesiti oggetto della richiesta di parere del Comune devono ritenersi inammissibili.

Il primo chiede un parere inerente, puramente e semplicemente, l'interpretazione di norme afferenti il procedimento di aggiudicazione di appalti pubblici, come tale non ammissibile (cfr. per esempio Deliberazione n. 532/2012/PAR e n. 463/2012/PAR). Nel caso di specie, infatti, verte sull'interpretazione di norme riguardanti la fase di aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni di servizi, per la quale il legislatore attribuisce specifica funzione di regolazione interpretativa, e precontenziosa, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (cfr. art. 6 d.lgs. n. 163/2006). Le relative, discendenti e potenziali, controversie, inoltre, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (art. 244 d.lgs n. 163/2006).

Sotto quest'ultimo profilo, va ricordato che, in base ad un costante orientamento (cfr. ex multis Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che possono

formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri Organi a ciò deputati dalla legge.

Con il secondo si chiede, poi, di esprimere un parere in merito in ordine all'eventuale emersione di profili di responsabilità amministrativo contabile. La circostanza che, dalla vicenda, possa scaturire un giudizio di responsabilità presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti inibisce la possibilità di espressione del parere (cfr. Deliberazione n. 391/2012/PAR e, da ultimo, Sezione Sardegna, Deliberazione n. 6/2013/PAR). In senso conforme si è costantemente orientata questa Sezione regionale di controllo (cfr. deliberazione n. 67/2013/PAR).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 23 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)