



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 4 giugno 2013

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota n. 3584 prot. del 22 marzo 2013, con la quale il Sindaco del Comune di Cannara, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, referendario dott. Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Comune di Cannara, dopo aver premesso che: a) l'art. 33 del D. Lgs. 163/2006, al comma 3 bis, come aggiunto dall'art. 23, comma 4, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, detta disposizioni particolari in capo ai comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti in ordine alle centrali uniche di committenza; b) che in particolare la norma prevede che tale modalità di acquisizione di lavori, servizi e forniture vada attivata nell'ambito delle unioni dei comuni, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile fra i comuni medesimi; c) che inoltre il comma 5 del citato art. 23 precisa che la nuova disciplina si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012, termine successivamente prorogato fino al 31 marzo 2013; ha formulato i seguenti quesiti:

1) quale è la corretta interpretazione dell'espressione "accordo consortile" contenuta nel comma 3 bis dell'art. 33 del D. Lgs. 163/2006; quale è il rapporto tra la previsione in parola e la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 186, della legge 191/2009, che ha sancito la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali; se è possibile assolvere correttamente l'obbligo normativo di cui trattasi stipulando una convenzione ex art. 30 del TUEL in luogo della costituzione dell'accordo consortile;

2) quale è la portata applicativa dell'art. 33, comma 3 bis del D. Lgs. 163/2006, precisando se nell'obbligo di acquisizione mediante la centrale unica di committenza rientrano anche le acquisizioni in economia ai sensi dell'art. 125 del citato D. Lgs. 163/2006.

D I R I T T O

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nelle materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati

ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/AUT/2009, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, investendo questioni di carattere generale concernenti materie di contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Invero, il quesito proposto, in quanto coinvolgente la stipulazione di contratti passivi per la gestione di servizi pubblici affidati alle cure degli enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo quanto sopra precisato.

Si evidenzia inoltre che, in ossequio al principio secondo il quale le richieste di parere devono avere carattere generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, al fine di salvaguardare l'autonomia gestionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà della Corte, questa Sezione può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Nel caso di specie, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di carattere generale sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che spetterà esclusivamente all'Amministrazione applicare con riferimento al caso di specie e che, pertanto, possa considerarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Con il primo quesito il Comune di Cannara intende conoscere l'avviso della Corte in merito alla portata applicativa dell'art. 33, comma 3 bis del D. Lgs. 163/2006, che così recita: *"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."

L'ente esprime dubbi sull'espressione "*accordo consortile*", contenuta nella norma sopra riportata, chiedendo lumi sul raccordo tra detta previsione normativa e quella contenuta nell'art. 2, comma 186, della legge 191/2009, che ha disposto la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali, e se è possibile assolvere correttamente l'obbligo imposta dalla normativa in esame mediante la stipula di una convenzione ex art. 30 del TUEL al posto dell'accordo consortile in parola.

Va, anzitutto, osservato che la relazione tecnica al citato D.L. 201/2011, che ha aggiunto il comma 3 bis all'art. 33 del D. Lgs. 163/2006, ha evidenziato che la finalità di tale disciplina è quella di superare il sistema di frammentazione degli appalti pubblici riducendo i costi di gestione delle procedure ad evidenza pubblica, in applicazione del principio delle economie di scala, soprattutto in un contesto di emergenza per la tenuta degli equilibri di finanza pubblica. La chiara ratio della norma consente di superare, a giudizio della Sezione, i dubbi sollevati dall'ente sul significato dell'espressione "*accordo consortile*" utilizzato dal legislatore. E' stato da più parti osservato che il termine "*accordo consortile*" costituisce una espressione atecnica, con la quale il legislatore ha inteso genericamente riferirsi alle convenzioni ex art. 30 del TUEL, come strumento alternativo all'unione dei comuni. La norma dispone infatti che, in caso di stipulazione dell'accordo consortile, ci si debba avvalere dei "*competenti uffici*", con ciò sottintendendo la volontà di non dare vita ad un organismo autonomo rispetto agli enti stipulanti. Tale opzione interpretativa, oltre a trovare conferma nell'impianto complessivo della norma, si mostra maggiormente conforme alla scelta del legislatore, attuata con l'art. 2, comma 186, della legge 191/2009, di sopprimere i consorzi di funzioni tra enti locali, ad eccezione dei consorzi imbriferi. In tale ottica interpretativa, l'espressione "*accordi consortili*" deve essere intesa non già come accordi istitutivi di un vero e proprio consorzio, ai sensi dell'art. 31 del TUEL, al quale spetterebbe successivamente la competenza a istituire una propria centrale di committenza, bensì come atti convenzionali volti ad adempiere all'obbligo normativo di istituire una centrale di committenza, in modo da evitare la costituzione di organi ulteriori e con essi le relative spese. Peraltro, la convenzione costituisce un modello di organizzazione che sembra conciliare, ancor più del consorzio o dell'unione, i vantaggi del coordinamento con il rispetto delle peculiarità di ciascun ente.

Ritiene, quindi, la Sezione che l'obbligo di istituire una centrale unica di committenza, imposto dall'art. 33, comma 3 bis, del D. Lgs. 163/2006, possa essere

assolto dai comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti o nell'ambito dell'unione dei comuni ovvero mediante una convenzione, nei termini previsti dall'art. 30 del TUEL.

Con il secondo quesito l'ente chiede alla Sezione di precisare la portata applicativa dell'art. 33, comma 3 bis del D. Lgs. 163/2006, ed in particolare se nell'obbligo di acquisizione mediante la centrale unica di committenza rientrino anche le acquisizioni in economia ai sensi dell'art. 125 del citato D. Lgs. 163/2006.

Della medesima questione si è già occupata questa Corte dei conti (cfr. Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 271/2012/PAR) la quale, all'esito di un'attenta ricostruzione sistematica della normativa nazionale sugli appalti, ha affermato che l'obbligo della gestione centralizzata imposto dall'art. 33 comma 3-bis del D. Lgs. n. 163/2006 sussiste solo per le procedure di gara imperniate sul confronto concorrenziale, ivi comprese la procedura di affidamento mediante cottimo fiduciario, essendo in essa prevista l'indizione di una gara informale che coinvolge almeno cinque operatori economici ed una successiva valutazione comparativa delle offerte.

Sempre secondo tale tesi sono invece da ritenersi escluse dalla gestione obbligatoria da parte della centrale unica di committenza sia le acquisizioni in economia mediante amministrazione diretta sia le ipotesi eccezionali di affidamento diretto consentite dalla legge, quali quelle previste all'art. 125, co. 8 e co. 11 D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163. Detto indirizzo, dal quale la Sezione non ha motivo di discostarsi, si fonda sull'assunto per cui entrambe le fattispecie anzi citate, caratterizzate dall'assenza di vere e proprie procedure concorrenziali, non sono pienamente compatibili con il ricorso a una centrale di committenza e comunque non rispondenti alla ratio della norma che è quella di ottenere risparmi di spesa riducendo i costi di gestione delle procedure negoziali attraverso la concentrazione delle stesse.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Ente che ha richiesto il parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 4 giugno 2013.

Il Relatore
f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato il 05 giugno 2013
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio