



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. ⁹²133/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 23 maggio 2012 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Torino, prot. n. 1354, dell'8 marzo 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 19 marzo 2012, recante un quesito nella materia della disciplina normativa applicabile in materia di contratti pubblici;

Vista l'Ordinanza n. 21/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Torino ha inoltrato alla Sezione un articolato quesito inerente alla materia dei contratti pubblici e formulato nei termini seguenti *"Se la previsione del 20% quale misura massima dello sconto praticabile sul prezzo dei libri introdotta dal legislatore nazionale in caso di vendita in favore delle biblioteche ex art. 2, comma 4, lettera b). L. 128/11, debba ritenersi immediatamente applicabile anche alle singole dotazioni librerie che, ancorché perfezionate in epoca successiva, sono disciplinate dal contratto, recante una percentuale maggiore di sconto, stipulato dalla PA prima dell'entrata in vigore della prefata normativa, all'esito di procedura ad evidenza pubblica sopra soglia Ue con aggiudicazione al massimo ribasso, ovvero se in tal caso debba concludersi nel senso della immodificabilità delle prescrizioni contrattuali rispetto allo jus superveniens di cui alla citata legge"*.

Il richiedente ha precisato che, a seguito dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica sopra soglia Ue con aggiudicazione al massimo ribasso, il Comune di Torino in data 11 gennaio 2011 ha sottoscritto con l'aggiudicataria un contratto di fornitura, ancora vigente, per l'aggiornamento e l'incremento delle dotazioni librerie del Sistema Bibliotecario Urbano, convenendo uno sconto sul prezzo di copertina pari al 33,88%, e che in data 31 gennaio 2011 ha emesso un ordine riferito all'intera fornitura.

Ha rilevato che, successivamente, con legge 27 luglio 2011 n. 128, recante nuova disciplina del prezzo dei libri, entrata in vigore il 1 settembre 2011, è stato introdotto un limite allo sconto massimo praticabile sul prezzo di copertina, che in relazione alle vendite per le biblioteche risulta essere stabilito nel 20% (art. 2, co. 4, lett. b).

Il richiedente specifica che dopo l'entrata in vigore della nuova previsione normativa la ditta affidataria del servizio ha domandato al Comune di Torino di modificare la previsione contrattuale riducendo lo sconto dal 33,88% al 20% *"per le singole dotazioni librerie periodicamente richieste e soddisfatte dopo il 1 settembre 2011"*. A giustificazione della predetta richiesta l'affidataria avrebbe invocato *"l'istituto della sostituzione automatica della clausola relativa a prezzo imposto ex lege all'autonomia privata in applicazione degli articoli 1418 e 1419 c.c., asserendo trattarsi di contratto di durata affetto da nullità parziale"*.

Ciò premesso, il Sindaco del Comune di Torino ha affermato che l'interpretazione della nuova

disciplina da parte dell'aggiudicataria, anche alla luce della mancanza di una disciplina transitoria nella legge n. 128 del 11, "con conseguente irretroattività della normativa de qua" non tiene conto della circostanza che la fornitura consegue ad una procedura ad evidenza pubblica che non può essere successivamente modificata, anche in relazione a normative sopravvenute.

Il richiedente conclude sostenendo che "in un'ottica costituzionalmente orientata di peculiare rispetto da parte della PA dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, ex se idonei a garantire la più ampia partecipazione nei pubblici appalti quale presupposto per la conclusione del contratto alle condizioni più vantaggiose per la collettività di riferimento, l'Amministrazione scrivente ritiene non condivisibile l'immediata applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 2 comma secondo lettera b) della legge 128/2011". Precisa, inoltre, che la vigenza dell'articolo 2, co. 4, lett. b) della legge 27 luglio 2011 n. 128 è stata limitata al periodo compreso fra il 1° settembre 2011 e il 6 dicembre 2011, in forza del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 che all'art. 34, co. 3, lett. t) ha previsto l'abrogazione dell'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi.

Considerato in

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri possono essere richiesti dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane. Fatta eccezione per le Regioni, le richieste di parere devono essere inoltrate alla Sezione di controllo di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente. In genere, ed in linea di massima, l'organo rappresentativo dell'Ente è da individuare nel Presidente della Giunta regionale, nel Presidente della Provincia e nel Sindaco.

Trattandosi, infatti, di richieste in materia di contabilità pubblica che implicano riflessi sulle concrete scelte gestionali, la legittimazione ad interpellare la Corte spetta solo all'organo di vertice dell'amministrazione della Regione o dell'Ente locale.

La richiesta di parere in esame, proviene dal Sindaco del Comune di Torino ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte.

In relazione al profilo soggettivo la richiesta di parere è, dunque, ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Torino riguarda l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni inerenti alla materia dei contratti pubblici che, sin dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, rientra nell'ambito della contabilità pubblica poiché riguarda le regole che gli enti pubblici devono seguire per l'acquisizione dei beni, servizi e forniture necessari per lo svolgimento della loro attività.

Se in linea generale il quesito è ammissibile poiché riguarda una questione che rientra nell'ambito della contabilità pubblica, occorre rilevare che, in ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di

parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, come nel caso di specie, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Inoltre, al fine di evitare possibili interferenze, la Corte non può essere chiamata a fornire l'interpretazione di una disposizione che sia oggetto di un contenzioso, anche se solo potenziale, che sia di competenza del giudice ordinario, amministrativo o tributario.

Nel caso di specie, come esplicitato nella richiesta di parere, l'interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 2, co. 4, lett. b) della legge 27 luglio 2011 n. 128 fornita dal Comune di Torino diverge da quella formulata dall'affidataria del servizio che avrebbe anche invocato l'applicazione dell'*"istituto della sostituzione automatica della clausola relativa a prezzo imposto ex lege all'autonomia privata in applicazione degli articoli 1418 e 1419 c.c., asserendo trattarsi di contratto di durata affetto da nullità parziale"*. Da quanto esposto emerge la sussistenza di una situazione di conflitto, anche se ancora solo potenziale, fra il richiedente e la controparte contrattuale che impedisce alla Corte di rendere il parere richiesto, considerato che l'eventuale controversia sarebbe di competenza di altro plesso giurisdizionale.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è inammissibile dal punto di vista oggettivo per le ragioni indicate sopra.

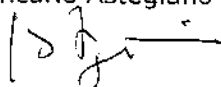
P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, dichiara inammissibile la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Torino, prot. n. 1354, dell'8 marzo 2012, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 19 marzo 2012, nei termini indicati sopra.

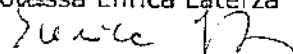
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 23 maggio 2012.


Il Consigliere Relatore
Dott. Giancarlo Astegiano



Il Presidente
Dott.ssa Enrica Laterza



Depositato in Segreteria il
Il Funzionario Preposto
Dott. Federico SOLA



25 MAG. 2012