

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola Consigliere
dott. Gianluca Braghò Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis Referendario
dott. Andrea Luberti Referendario
dott. Paolo Bertozzi Referendario
dott. Cristian Pettinari Referendario
dott.ssa Marta D'Auria Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro Referendario

Nell'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2014

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 nota n. 126111 di protocollo in data 28 novembre 2013, con la quale il sindaco del Comune di Brescia ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del Comune di Brescia;

Udito il relatore dott.ssa Marta D'Auria;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Brescia, mediante nota n. 126111 del 28 novembre 2013, chiede se le spese relative alla predisposizione degli atti di gara e alla successiva gestione della gara stessa per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale siano riconducibili nei limiti stabiliti dal decreto legge n. 101/2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013) per studi e incarichi di consulenza.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

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

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità, soggettiva ed oggettiva, della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che tale organo è il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 Tuel.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente, poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Per quanto attiene alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Con specifico riferimento alla richiesta di parere in esame, il quesito proposto attiene alla corretta applicazione della normativa vigente in merito ai limiti di spesa, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, per studi e incarichi di consulenza; limiti stabiliti da ultimo dal decreto legge n. 101/2013.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di "contabilità pubblica", è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

L'art. 1, comma 5, decreto legge 31 agosto 2013, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dispone limiti alle spese, relativamente agli anni 2014 e 2015, per studi e incarichi di consulenza, incluse quelle relative a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenute dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e dalle autorità indipendenti. La *ratio* della norma, così come di altre simili, previste in precedenti provvedimenti (ad esempio, l'art. 6, comma 7, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), è quella di operare un consistente contenimento di dette spese, la cui entità ha raggiunto, nel corso degli anni, dimensioni che il legislatore ha valutato esorbitanti rispetto alle effettive esigenze delle amministrazioni.

L'estensione dell'ambito applicativo della norma alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione rende evidente che anche le autonomie locali sono chiamate a partecipare, nel rispetto degli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione, al raggiungimento degli obiettivi di sana gestione finanziaria pubblica che la Repubblica si è impegnata a realizzare.

L'art. 1, comma 5, decreto legge n. 101/2013 fa espresso riferimento alla spesa annua sostenuta, dalle amministrazioni pubbliche di cui s'è detto, per studi e incarichi di consulenza, conferiti sia a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, sia a pubblici dipendenti.

Gli incarichi di studio e consulenza cui la norma si riferisce sono quelli conferiti per approfondire tematiche di interesse dell'amministrazione; si tratta, inoltre, di prestazioni di cui l'amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, decide di avvalersi per il conseguimento delle proprie finalità.

Al fine di valutare se le spese relative alla predisposizione degli atti di gara e alla successiva gestione della gara stessa per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, sostenute dal Comune di Brescia quale stazione appaltante, rientrino o meno nei limiti di cui all'art. 1, comma

5, decreto legge n. 101/2013, occorre esaminare il contenuto delle prestazioni professionali oggetto dell'incarico e se i relativi oneri siano determinati da servizi o adempimenti cui l'ente è tenuto per legge (cfr. Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, delibera n. 6/CONTR/05).

Nel caso in esame, fra le spese che il comune di Brescia, quale stazione appaltante dell'Atem Brescia 3 Città e impianto di Brescia per la gara unica avente ad oggetto l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, si propone di sostenere rientrano quelle di valutazione preliminare degli impianti (di cui, però, la richiesta di parere non specifica in che cosa consistano), oltre alle spese connesse alla gestione della gara (anche in tal caso, su tali spese non sono forniti ulteriori elementi).

Si tratterebbe, nella prospettazione del Comune di Brescia, di spese funzionalmente connesse alla procedura di gara, sia nella fase preliminare al suo svolgimento, sia in quella successiva della gestione della gara.

Per quanto concerne il presupposto che giustifica il conferimento, da parte del Comune di Brescia, di incarichi di studio e consulenza, occorre rilevare che il ricorso, da parte del Comune, quale stazione appaltante, all'affidamento di incarichi di studio e consulenza necessari alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione di questa dovrà in ogni caso avvenire nel rispetto della disciplina (art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001) che prevede il ricorso a tali istituti nei soli casi in cui l'amministrazione non disponga, al suo interno, di soggetti dotati delle necessarie professionalità e competenze per l'espletamento degli incarichi.

Nel caso in esame, quindi, perché il Comune di Brescia possa conferire a un soggetto esterno l'attività necessaria alla predisposizione degli atti di gara (comprensiva della valutazione preliminare degli impianti) e alla successiva gestione della gara stessa, occorre che il Comune non disponga di uffici o strutture deputati, tra l'altro, alle attività di valutazione preliminare degli impianti e alla gestione della gara.

Quanto alla riconducibilità o meno di tali spese nei limiti di cui al decreto legge n. 101/2013, si rileva che le spese vengono anticipate dal Comune, stazione appaltante, per essere poi a questo rimborsate dall'aggiudicatario-gestore mediante un corrispettivo che quest'ultimo dovrà versare al Comune.

L'art. 8, comma 1, del decreto del Ministero dello sviluppo economico 12 novembre 2011, n. 226 chiarisce, infatti, che "il gestore aggiudicatario della gara corrisponde alla stazione appaltante un corrispettivo *una tantum* per la copertura degli oneri di gara, ivi inclusi gli oneri di funzionamento della commissione di gara". Il riferimento alla "copertura degli oneri di gara" appare essere comprensivo di tutte le spese necessarie alla predisposizione e gestione della gara (il legislatore ha, inoltre, specificato che vi rientrano anche gli oneri per il funzionamento della commissione di gara). La copertura degli oneri di gara è a carico, quindi, del gestore aggiudicatario, che è tenuto, al pagamento del corrispettivo *una tantum* ai sensi dell'art. 8, comma 1, d.m. 12 novembre 2011, n. 226, e a una serie di altri oneri, compresi quelli connessi agli interventi di efficienza energetica (art. 8, commi 2-6, d.m. 12 novembre 2011, n. 226).

Pertanto, tali spese non rientrano nei limiti di cui al decreto legge n. 101/2013 nella misura in cui siano strettamente e imprescindibilmente connesse alla definizione e gestione della gara che il legislatore impone per l'attività di distribuzione del gas naturale (art. 14, comma 1, d.lgs. n. 164/2000) e, in ogni caso, è necessario che oggetto del conferimento dell'incarico da parte del Comune siano attività che non gravino già sul gestore uscente, il quale è tenuto ad adempiere una

serie di obblighi nei confronti dell'ente locale (ad esempio, art. 4, "Obblighi informativi dei gestori", d.m. 12 novembre 2011, n. 226).

Naturalmente, tali spese sono soggette al rispetto dei generali criteri della ragionevolezza e della proporzionalità.

Inoltre, nella quantificazione del corrispettivo che il gestore dovrà versare alla stazione appaltante, lo stesso art. 8, comma 1, d.m. 12 novembre 2011, n. 226 dispone che i criteri per la definizione del corrispettivo siano definiti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (l'Autorità vi ha provveduto con delibera 11 ottobre 2012, n. 407/2012/R/gas, "Criteri per la definizione del corrispettivo *quantum* per la copertura degli oneri di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale"); nello stabilire il *quantum* del corrispettivo, la stazione appaltante dovrà, quindi, rispettare tali criteri.

Del resto, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità delle spese che il Comune si propone di sostenere per la definizione e gestione della gara per l'affidamento dell'attività di distribuzione del gas naturale è funzionale ad evitare che vengano caricati sul gestore oneri ulteriori ed eccedenti a quelli strettamente necessari. In caso contrario, potrebbe verificarsi una traslazione (almeno di parte) degli oneri sostenuti dal gestore sui consumatori, quali utenti tenuti al pagamento del prezzo per il servizio.

Quanto alla rappresentazione contabile delle somme anticipate dal Comune quale stazione appaltante e, successivamente, corrisposte al Comune dal gestore aggiudicatario a copertura degli oneri della gara, la Sezione concorda sulla necessità che tali somme vengano registrate in un capitolo di spesa *ad hoc* – diverso dal capitolo "servizi per conto terzi" – e con un'opportuna specificazione relativamente alle modalità e ai tempi del loro "rimborso" al Comune da parte del gestore aggiudicatario.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

Il Relatore Il Presidente

(Dott.ssa Marta D'Auria) (Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

Il 17/01/2014

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)