



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 13 maggio 2015

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. 13858 prot. del 14 aprile 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Gubbio, 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, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Gubbio, dopo avere premesso che:

- il Comune di Gubbio, con una quota azionaria del 76,98%, è socio della Centro Servizi Santo Spirito S.p.A., costituita nel febbraio del 1992 per la gestione di un Centro Servizi con funzioni nel campo della promozione e dell'accoglienza turistica;
 - la suddetta società è a partecipazione mista pubblico-privata;
 - mediante convenzione stipulata il 3 dicembre 1993, poi modificata nel 2002 con la previsione di un nuovo termine di scadenza (2019), il Comune di Gubbio aveva concesso in uso alla citata società l'immobile denominato "Centro congressi S. Spirito" per destinarlo oltre che a sede amministrativa della stessa società anche alle attività ricomprese nell'oggetto sociale della stessa;
 - con delibera dell'assemblea straordinaria dei soci del 7 settembre 2011 è stato deliberato lo scioglimento anticipato della società con conseguente nomina del liquidatore;
 - la predetta società ha chiuso in perdita il bilancio degli ultimi tre esercizi (2011-2012-2013);
 - tra i beni mobili appartenenti alla società vi sono impianti e allestimenti che renderebbero interamente fruibile l'immobile di proprietà comunale garantendone la piena e immediata funzionalità come Centro congressi. Nell'attuale fase di liquidazione delle società, di conversione in denaro dei beni della società risultanti nel bilancio della medesima, il liquidatore della Centro servizi Santo Spirito Spa ha presentato una proposta di cessioni di beni al socio Comune di Gubbio, condivisa dagli altri soci privati. Tale proposta consentirebbe di chiudere la fase della liquidazione della società mista del Comune, in quanto il corrispettivo per la cessione di tali beni mobili, €20.000,00 più iva, in aggiunta alle disponibilità liquide permette di soddisfare i debiti della società e contemporaneamente renderebbe immediatamente e interamente fruibile l'immobile per il Comune come Centro congressi. Per tale immobile l'ente ha ricevuto per il suo recupero funzionale un contributo di €324.000,00 dalla Regione Umbria, a valere sui fondi POR FESR Umbria 2007/2013, mentre il Comune di Gubbio ha investito la somma di €178.000,00 per il completamento dei lavori e la completa utilizzazione del complesso;
- chiede a questa Sezione se, tenuto conto di quanto dispone l'art. 6 comma 19 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 122/2010, e della disciplina dettata dall'art. 1 comma 450 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, è possibile da parte dell'Ente, in qualità di socio di capitali (non esposto direttamente

verso i creditori della società), effettuare l'operazione di acquisto dei beni iscritti nel patrimonio della società, con riferimento a quelli che risultano idonei e conformi alle vigenti normative, e dotati delle necessarie certificazioni di classificazione, nonché previa l'attestazione di congruità del prezzo rilasciata dal competente servizio comunale.

Considerato in

DIRITTO

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 nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto 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, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, 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.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre, preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della 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.

Nel caso di specie il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme sulla gestione delle spese da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, altresì, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati come segue: a) le richieste di parere non possono concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma

devono avere a oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l'attività consultiva della Corte concretarsi in una compartecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione; b) le richieste non devono implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, ovvero di pareri richiesti ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere non presenta i caratteri di generalità ed astrattezza nei termini sopra indicati, essendo formulata in relazione ad uno specifico atto di gestione che l'Ente avrebbe intenzione di porre in essere, e precisamente in ordine ad una proposta di cessione di beni mobili (tra cui impianti ed allestimenti) appartenenti ad una società partecipata maggioritariamente dal Comune di Gubbio, proposta avanzata dal liquidatore di detta società nell'ambito della fase di conversione in denaro dei beni della società medesima.

Appare evidente al Collegio che il parere eventualmente reso da questa Sezione andrebbe ad influire direttamente, condizionandone l'esito in senso positivo o negativo, su valutazioni di natura discrezionale che competono unicamente all'Ente locale, specialmente nella delicata fase di liquidazione della società da esso partecipata. Nello stesso tempo ne risulterebbe snaturata la funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, riducendo la Corte stessa a consulente particolare dell'Ente locale, e ciò in violazione del principio, sopra enunciato, 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, da un lato, l'autonomia gestionale dell'Amministrazione e, dall'altra, la posizione di terzietà della Corte dei conti.

Per le predette ragioni la richiesta di parere deve ritenersi oggettivamente inammissibile.

Nondimeno, il Collegio ritiene utile evidenziare gli elementi essenziali della disciplina che viene in rilievo nella fattispecie su cui verte la richiesta di parere.

L'art. 1, comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, impone alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e quindi anche ai Comuni, l'obbligo di fare ricorso, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del DPR. 5 ottobre 2010 n. 207, ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure.

A tale riguardo la Sezione regionale per la Valle d'Aosta, con la deliberazione n. 7/2013/PAR, ha osservato che l'art. 1, comma 450 della citata legge 296/2006 *“ha introdotto l'obbligo per le amministrazione diverse da quelle dello Stato di fare ricorso al mercato della pubblica amministrazione, ovvero ad altri mercati elettronici (fatto salvo il*

rispetto del sistema delle convenzioni previsto nel comma precedente)”, aggiungendo che “la seconda parte del comma 3-bis dell’art. 33 del D. Lgs. 163/2006, nell’individuare le alternative alla centrale unica, ha espressamente richiamato – oltre agli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza – il mercato della pubblica amministrazione, che costituisce uno strumento utilizzabile soltanto per approvvigionamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria (art. 328 d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207).”.

In detta deliberazione la Sezione regionale per la Valle d’Aosta ha inoltre ritenuto che *“le uniche ipotesi in cui possono ritenersi consentite procedure autonome sono quelle che si realizzano nel caso di assenza di disponibilità sul mercato elettronico del bene o del servizio da acquisire e nel caso di inidoneità dell’uno o dell’altro alle esigenze dell’amministrazione per mancanza di qualità essenziali.”.*

Oltre alle disposizioni citate dall’Ente viene in rilievo l’art. 1, comma 141 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - come modificato dall’art. 18, comma 8-septies del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, e, successivamente, dall’art. 10, comma 6 del D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11 – recita: ***“Fermo restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, negli anni 2013, 2014 e 2015 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l’acquisto di mobili e arredi, se non destinati all’uso scolastico e dei servizi all’infanzia, salvo che l’acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l’ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall’attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti”.***

A tale riguardo la Sezione regionale di controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 277/2013/PAR, pronunciandosi su un quesito analogo a quello in esame, dopo avere osservato che *“la norma in discorso consente di derogare al limite in questione qualora “l’acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili”, prevedendo, all’uopo, la verifica preventiva che i risparmi realizzabili con l’acquisto degli arredi siano effettivamente maggiori rispetto alla minor spesa che deriverebbe dall’applicazione del divieto di acquisto disposto in via generale dallo stesso comma 141”*, ha precisato che *“spetta all’ente richiedente (il parere) di verificare, nell’ambito della propria autonomia, la presenza delle condizioni per l’applicazione alla fattispecie della deroga appena descritta”.*

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Gubbio per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 13 maggio 2015.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 21 maggio 2015

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio