



## *Corte dei Conti*

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Vincenzo	DEL REGNO	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Primo Referendario
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza del 10 settembre 2019;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di

*collaborazione*” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 5 luglio 2019 dal Presidente della Provincia di Pisa, come di seguito meglio specificata;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore Vincenzo Del Regno;

### **RITENUTO IN FATTO**

Con nota inviata tramite Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione al n. 7038 in data 5 luglio 2019, il Presidente della Provincia di Pisa ha formulato richiesta di parere in ordine all’obbligo per le amministrazioni pubbliche di aderire alle convenzioni stipulate dal Soggetto Aggregatore per il servizio di guardiania.

In particolare, il Presidente della Provincia di Pisa, richiamata diffusamente la disciplina normativa di riferimento, rappresenta che:

- alcuni Enti ed Istituzioni del territorio regionale tra cui la Provincia di Pisa si trovano nella necessità di procedere all’affidamento del servizio di guardiania (e altri correlati) per le proprie sedi, essendo in scadenza i contratti attualmente vigenti;

- la Regione Toscana, quale Soggetto Aggregatore regionale, ha disposto l’aggiudicazione efficace, ai sensi dell’art. 32, comma 7 del d.lgs. 50/2016, all’Operatore Economico risultato primo nella graduatoria risultante all’esito di apposita procedura di gara, contestualmente approvando lo schema di Convenzione Quadro e lo schema di Ordinativo di fornitura;

- taluni Enti che hanno avviato la procedura per aderire alla predetta Convenzione, hanno riscontrato in alcuni casi - a sostanziale parità di prestazioni - un aggravio di spesa di circa il trentacinque per cento in più rispetto ai costi sostenuti con la ditta uscente.

Sulla scorta di tutto quanto sopra rappresentato, il Presidente della Provincia di Pisa formula i seguenti quesiti:

“1. *Se una Pubblica Amministrazione che si trovi nella concreta fattispecie*

*descritta sia legittimata a procedere allo svolgimento di una autonoma procedura di acquisto diretta alla stipula di contratti, alla stregua di quanto previsto dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 e ss.mm.ii. nonché dal Comma 3-bis dell'Art. 9 Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento del D.L. 24/04/2014, n. 66 Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale Pubblicato nella Gazz. Uff. 24 aprile 2014, n. 95 - il quale (sia pure con riferimento al caso in cui non siano disponibili i relativi contratti di Consip Spa o dei soggetti aggregatori e in caso di motivata urgenza) prevede che, nel caso indicato, "l'Autorità nazionale anticorruzione rilascia il codice identificativo di gara (CIG)".*

*2. In subordine, se il maggiore costo che la Pubblica Amministrazione che si trovi nella fattispecie descritta è obbligato a sostenere possa configurare un danno erariale, e, nel caso, se la pubblica Amministrazione medesima sia legittimata ad intraprendere azione di rivalsa nei confronti del Soggetto Aggregatore che, nella impostazione e conduzione della gara o nella stesura del relativo contratto, non ha predisposto clausole di salvaguardia o altre disposizioni normative o contrattuali volte ad evitare il paradossale effetto qui sopra descritto”.*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla A.G. contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come individuata da alcune pronunce di orientamento generale rese dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie. Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere formulata dalla Provincia di Pisa deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto presentata dal legale rappresentante dell'ente mediante il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto riguarda, invece, il profilo oggettivo si rappresenta quanto segue.

In ordine al primo quesito, si osserva che lo stesso risulta riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché verte su disposizioni legislative a carattere vincolistico, introdotte per un più razionale impiego delle risorse pubbliche a disposizione.

Tuttavia, lo stesso non può ritenersi ammissibile per i motivi che si vanno ad illustrare.

Anzitutto, così per come formulato, il quesito manca dei necessari requisiti di generalità ed astrattezza, attenendo ad una concreta vicenda *in itinere*.

Non solo. La particolareggiata narrazione dei fatti in uno con la diffusa analisi dei profili critici attinenti all'applicazione delle norme di legge e delle possibili soluzioni finirebbe ineluttabilmente per qualificare l'eventuale pronuncia della Sezione come un atto di cogestione o co-amministrazione in violazione dei principi che informano l'attività consultiva. Il quesito, infatti, non pone alcun dubbio sull'interpretazione e la conseguente applicazione di una disposizione di legge (che, peraltro, lo stesso Comune istante dimostra di conoscere e riconosce come vincolante rispetto al caso prospettato), bensì richiede una valutazione sulla situazione di fatto derivante dall'applicazione della disposizione stessa e la possibilità di derogare alla disciplina applicabile.

In secondo luogo, il quesito deve ritenersi inammissibile in quanto una eventuale pronuncia della Sezione potrebbe sovrapporsi con l'esercizio di funzioni spettanti ad altri plessi giurisdizionali, laddove solo si consideri – a titolo esemplificativo - che un'eventuale gara svolta autonomamente dal Comune potrebbe determinare l'impugnazione degli atti di gara da parte del soggetto aggiudicatario del bando regionale con conseguente azione risarcitoria.

Per quanto concerne il secondo quesito, infine, lo stesso risulta patentemente inammissibile, nella misura in cui il Comune chiede non solo se sia configurabile un danno erariale, ma, addirittura, se possa eventualmente intraprendere azione di rivalsa nei confronti del soggetto aggregatore.

È difatti evidente che nel caso di specie mancano tutti i presupposti richiesti ai fini della ammissibilità (oggettiva) di una richiesta di parere: non solo non concerne la

materia della contabilità pubblica, ma trasmoda in una richiesta attinente sia a scelte gestionali rimesse alla discrezionalità dell'ente (rivalsa nei confronti della Regione), sia a valutazioni rimesse all'esclusiva competenza di altri plessi giurisdizionali di questa Corte (configurabilità di un danno erariale).

In conclusione, per i motivi sopra esposti, la richiesta formulata dalla Provincia di Pisa deve ritenersi inammissibile.

\* \* \*

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dalla Provincia di Pisa, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Presidente della Provincia di Pisa.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 10 settembre 2019.

Il relatore  
f.to Vincenzo Del Regno

Il presidente  
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in Segreteria il 10 settembre 2019.  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
f.to Claudio Felli