



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai magistrati

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

nella Camera di Consiglio del 12 dicembre 2024

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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"* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante "*pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva*";

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2024;

Vista la nota del 25 settembre 2024, acquisita in data 4 ottobre 2024 al protocollo di questa Sezione al n. 1878, con cui il Sindaco del Comune di Isernia ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 38/PRES/2024, dell'11 dicembre 2024, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 12 dicembre 2024, la camera di consiglio per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Referendario Emanuele Petronio;

IN FATTO

In data 25 settembre 2024, con nota protocollo n. 43937, è pervenuta dal Comune di Isernia (IS), tramite l'applicativo "*Centrale pareri*", richiesta di parere, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1878 del 4 ottobre u.s., avente ad oggetto la configurazione in concreto degli snodi del procedimento di spesa in materia di procedure ad evidenza pubblica.

L'Amministrazione, premessa la normativa di riferimento (e, precisamente, il punto 5.1 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118 del 2011, nonché gli artt. 183, co. 1 e 191, co. 4 del TUEL), chiede di conoscere l'avviso della Corte in merito al seguente

quesito: *“se nell’ambito di procedure negoziate/aperte per la scelta del contraente, sia corretto procedere come segue:*

Procedimento A)

L’impegno di spesa segue il perfezionamento dell’obbligazione giuridica

1) determina di avvio del procedimento (decisione a contrarre) e contestuale prenotazione d’impegno della spesa con visto di attestazione della copertura finanziaria e registrazione nelle scritture contabili dell’Ente;

2) determina di aggiudicazione con individuazione del contraente;

3) firma del contratto;

4) determina d’impegno della spesa (rectius di trasformazione della prenotazione in impegno).

ovvero procedere come segue:

Procedimento B)

L’impegno di spesa precede il perfezionamento dell’obbligazione giuridica

1) determina di avvio del procedimento (decisione a contrarre) e contestuale prenotazione d’impegno della spesa con visto di attestazione della copertura finanziaria e registrazione nelle scritture contabili dell’Ente;

2) determina di aggiudicazione con individuazione del contraente;

3) determina d’impegno della spesa con rilascio del visto di regolarità contabile;

4) firma del contratto” .

IN DIRITTO

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una nuova funzione di consulenza, che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali, quale ulteriore esplicazione delle *“forme di collaborazione”* tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione di cui all’articolo 7, comma 8, della citata legge deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte 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, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Si può, pertanto, affermare che la funzione consultiva attiene all'interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del "buon andamento", ai sensi dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

In via preliminare, occorre verificare l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo che sul versante oggettivo.

1. Sull'ammissibilità soggettiva

Per quanto concerne il profilo soggettivo, è necessario accertare la legittimazione dell'organo richiedente.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, oltre le Regioni, anche i Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

La Sezione delle Autonomie, con atto del 27 aprile 2004, contenente indirizzi e criteri per l'esercizio della suddetta attività consultiva, e, successivamente, con la deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere.

Il CAL, nonostante sia stato formalmente costituito, non risulta operativo a causa della mancata adozione della normativa di dettaglio che avrebbe dovuto regolarne il funzionamento.

Secondo orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, la circostanza che l'istanza in esame sia stata trasmessa direttamente dall'Ente - e non già per il tramite del CAL - non ne inficia la legittimità, atteso che la sua mancata istituzione e/o funzionamento non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo, in tal caso, ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale.

L'istituto legislativamente investito della rappresentanza legale è individuabile, di regola, nell'organo politico e di vertice dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere al vaglio della Sezione deve dichiararsi soggettivamente ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Isernia, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L.

2. Sull'ammissibilità oggettiva

Quanto al profilo di ammissibilità in senso oggettivo, occorre, in primo luogo, verificare se la richiesta rientri nel concetto di contabilità pubblica e/o nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dal citato articolo 7, comma 8, ai sensi del quale gli enti legittimati possono richiedere la suddetta <<collaborazione [...] ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica>>.

La giurisprudenza contabile, a più riprese, ha avuto modo di precisare che l'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 "conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica" (ex multis, Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54; Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27 del 2011; Sezioni delle Autonomie deliberazioni nn. 24 del 2019 e 11 del 2020). È stato evidenziato che la nozione di contabilità pubblica "non" si estende sino a ricomprendere "qualsivoglia attività degli enti, che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria", ma deve intendersi limitata 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". In particolare, "talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) [...] estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica [...] possono ritenersi

ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle [...] statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio" (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione 10 febbraio 2014, n. 3, ha individuato, tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"l'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*.

In altri termini, secondo consolidato orientamento, la funzione consultiva è tesa alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica; non può trattare fatti gestionali specifici, né può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR), né interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG). Invero, *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24 del 2019).

La funzione consultiva della Corte dei conti incontra, dunque, un limite nell'impossibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, essendo di esclusiva competenza e responsabilità dell'autorità che la svolge.

Alla luce dei principi richiamati, l'istanza di parere sottoposta al vaglio della Sezione deve ritenersi oggettivamente ammissibile, trattandosi di un quesito che, così come formulato, concerne l'interpretazione, in astratto e senza alcun

riferimento a una particolare fattispecie, di disposizioni senza dubbio concernenti la materia di contabilità pubblica.

3. Nel merito

Il Comune di Isernia intende conoscere le corrette modalità di estrinsecazione del procedimento di spesa nel caso di effettuazione di procedure ad evidenza pubblica.

L'Ente prospetta, invero, due diversi comportamenti da seguire nell'ambito di procedure negoziate o aperte per la scelta del contraente, che devono confrontarsi con la norma che delinea il procedimento di spesa in generale, l'art. 183 TUEL.

Dall'esame della suddetta norma, richiamata peraltro nella premessa della richiesta di parere come integrata dal punto 5.1 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011, si evince l'assunto per cui solo a seguito del perfezionamento dell'obbligazione giuridica sorge l'obbligo di procedere alla registrazione dell'impegno di spesa.

In merito, deve notarsi che il procedimento di spesa di un ente pubblico comporta l'assunzione dell'impegno come snodo ineludibile collegato al sorgere di un obbligo di pagare somme certe a creditori individuati, indipendentemente dall'esistenza di una specifica previsione di bilancio (cfr. Corte dei conti, Sezione I appello, sent. 18.01.2016, n. 22/2016).

Va aggiunto che, a mente dell'art. 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per la valida assunzione dell'impegno di spesa rappresenta necessario presupposto anche la successiva approvazione del contratto, laddove prevista (cfr. Corte dei conti, Sezione Centrale di Controllo di Legittimità su Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/15/2012/PREV).

In assenza di impegno, la procedura di esecuzione dell'obbligazione non può essere completata, determinandosi l'impossibilità per l'amministrazione di adempiere.

Senza dubbio, come previsto dal co. III dell'art. 183 TUEL, *“durante la gestione possono anche essere prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento”*; si

tratta di adempimenti positivamente apprezzabili, in quanto atti a salvaguardare gli equilibri di bilancio e a corroborare il rispetto della programmazione.

Ad ogni modo, valorizzando la determina a contrarre, con la quale viene indetta la gara, al fine di effettuare una prenotazione della spesa prevista, ci si trova di fronte ad una mera tecnica di accantonamento delle risorse stanziare, da tramutare in un impegno definitivo sullo stanziamento a seguito di aggiudicazione.

Difatti, con la prenotazione di spesa, l'amministrazione si limita a dare atto che nel bilancio sono state previste e prenotate le risorse necessarie per l'acquisizione della fornitura e che ci si riserva di procedere all'impegno a seguito della stipula con l'aggiudicatario, senza in ogni caso potersi legittimare il completamento della procedura di spesa sino a che il titolo per l'impegno non sia completamente maturato (cfr. delibera Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 77/2018/PAR).

Il titolo giuridico alla base dell'impegno definitivo della spesa, d'altronde, non è il provvedimento di aggiudicazione, ma solo ed esclusivamente il contratto. È solo il contratto, difatti, che determina l'incontro delle volontà delle parti allo scopo di costituire tra loro un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 cod. civ.). A tali riguardi, l'articolo 17, comma VI, del d.lgs. n. 36/2023 è chiaro nello statuire che *“L'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta. L'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito per la stipulazione del contratto”*.

Se con l'aggiudicazione non si ha l'accettazione dell'offerta, la diretta conseguenza è che l'aggiudicazione non equivale al perfezionamento del vincolo contrattuale.

A conferma di ciò, l'articolo 17, comma VII, del codice dei contratti pubblici, aggiunge che *“Una volta disposta l'aggiudicazione, il contratto è stipulato secondo quanto previsto dall'articolo 18”*. Pertanto, l'aggiudicazione deve sempre precedere il contratto, che rimane l'unica fonte costitutiva del rapporto obbligatorio tra le parti.

Dal momento che l'aggiudicazione è soggetta ai poteri pubblicistici di autotutela (cfr. art. 18, co. II, del codice dei contratti pubblici), tale provvedimento conclude la fase di individuazione del contraente, ma non apre ancora la fase esecutiva; è solo con il contratto, quindi, che si verifica quanto previsto dall'articolo 183, comma I, TUEL, determinandosi un'obbligazione "giuridicamente perfezionata", in relazione alla quale "è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza".

Di conseguenza, il procedimento giuscontabile corretto è quello indicato sub a) dall'ente, e dunque quello in cui la stipula del contratto precede la trasformazione della prenotazione delle risorse in impegno definitivo.

Conclusioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo. È, pertanto, possibile riscontrare la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Isernia nei termini sopra indicati.

Per questi motivi,

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Isernia.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, in Campobasso, del 12 dicembre 2024.

L'estensore
(Emanuele Petronio)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in Segreteria il 17 dicembre 2024

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)