



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 11/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario relatore
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2024

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco della Città Metropolitana di Torino formulata con nota del 3 novembre 2023 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte l'8 novembre 2023, recante alcuni quesiti in materia di contabilità pubblica;

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, n. 14/DEL/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, e, 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 l'ordinanza n. 66 del 13 novembre 2023, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Massimo Bellin;

Vista l'ordinanza n. 2/2024/Agg. del 5 febbraio 2024, con la quale il Presidente Aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Massimo Bellin;

PREMESSO

Con nota a firma del Sindaco metropolitano *pro tempore*, pervenuta a questa Sezione l'8 novembre 2023 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, la Città Metropolitana di Torino ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131, premettendo quanto segue.

L'art. 26 del c.d. "*Decreto Aiuti*" (D.L. 17 maggio 2022, n. 50, conv. in L. 15 luglio 2022, n. 91) ha introdotto, per il solo settore dei lavori pubblici, uno speciale meccanismo di adeguamento dei prezzi posti a base di gara, volto a sostenere gli operatori economici nel fronteggiare gli eccezionali aumenti in atto sul mercato per i materiali da costruzione, per i carburanti e per i prodotti energetici.

La formulazione originaria del citato art. 26 limitava l'applicazione della speciale disciplina revisionale a due categorie di contratti di appalto:

1) quelli aggiudicati sulla base di offerte da presentarsi entro il termine del 31 dicembre 2021 e con riferimento alle lavorazioni eseguite e contabilizzate nel periodo 1° gennaio 2022-31 dicembre 2022 (art. 26, comma 1);

2) quelli la cui procedura di affidamento fosse stata avviata successivamente all'entrata in vigore del medesimo provvedimento - ossia al 18 maggio 2022 - e sino al 31 dicembre 2022 (art. 26, comma 2).

Nella prima ipotesi si prescriveva alle stazioni appaltanti di adottare lo stato di avanzamento lavori facendo riferimento ai prezzi aggiornati infrannualmente entro il 31 luglio 2022 ovvero - nelle more dell'aggiornamento straordinario - a quelli approvati alla data del 31 dicembre 2021 incrementati fino al 20% e di corrispondere alle imprese

i maggiori importi derivanti dall'applicazione di detti prezzi nella misura del 90% (art. 26, commi 1, 2 e 3). Ove poi, all'esito dell'aggiornamento infrannuale dei prezzi fosse risultato nell'anno 2022 una variazione dei prezzi maggiore ovvero inferiore rispetto a quella riconosciuta transitoriamente, le stazioni appaltanti avrebbero dovuto procedere al conguaglio degli importi riconosciuti, in occasione del pagamento dei SAL successivi all'adozione del prezzo aggiornato.

Nella seconda ipotesi, i prezzi aggiornati secondo le predette modalità dovevano essere posti alla base della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni oggetto del contratto di appalto (art. 26, commi 2 e 3).

Con la c.d. *Legge di bilancio 2023* (L. 29 dicembre 2022, n. 197) la disciplina di cui al menzionato art. 26 è stata estesa, prevedendone l'applicazione anche ai lavori eseguiti nel 2023, oltre che a quelli affidati nel corso del 2022.

Più in particolare, le modifiche introdotte hanno previsto che:

1) per gli appalti di lavori - ivi compresi gli affidamenti a contraente generale e gli accordi-quadro - derivanti da offerte aventi come termine finale di presentazione il 31 dicembre 2021, l'aggiornamento dei prezzi previsto dal comma 2 trova applicazione anche per i lavori eseguiti o contabilizzati nel corso del 2023, sempre nella misura del 90% (comma 6-*bis*);

2) le disposizioni del comma 6-*bis* si applicano anche agli appalti di lavori - compresi gli accordi-quadro - aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione compreso tra il 1° gennaio 2022 ed il 31 dicembre 2022, sempre con riferimento a lavori eseguiti o contabilizzati nel 2023, nella misura dell'80% (comma 6-*ter*).

Successivamente, con l'art. 52 del c.d. "*Decreto PNRR 3*" (D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. in L. 21 aprile 2023, n. 41) l'applicazione della disciplina alle nuove gare, prevista al comma 6-*ter*, è stata ulteriormente estesa, sostituendo il riferimento al 31 dicembre 2022 con quello al 30 giugno 2023, con conseguente obbligo di pagare i lavori eseguiti/contabilizzati nel 2023 sulla base di prezzi aggiornati per le offerte presentate non più solo nel 2022, ma anche fino al 30 giugno 2023. Ai sensi del comma 6-*quinquies* si dispone altresì che, nelle more dell'aggiornamento dei prezzi previsto al comma 6-*bis*, le stazioni appaltanti utilizzino l'ultimo prezzo adottato, ivi compreso quello infrannuale di luglio 2022, procedendo eventualmente a successivo conguaglio, in aumento o diminuzione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 371, secondo periodo, *Legge di bilancio 2023*, per le finalità di cui al comma 369 - e, cioè, per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi intervenuti a seguito dell'aggiornamento per l'anno 2023 dei prezzi regionali - in relazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche avviate tra il 1° gennaio

2023 e il 31 dicembre 2023 è previsto che le regioni, entro il 31 marzo 2023, procedano all'aggiornamento dei prezzi regionali. In caso di inadempienza, i prezzi sono aggiornati entro i successivi 15 giorni dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle Infrastrutture, sentite le regioni.

A fronte della normativa richiamata ed in relazione a stati di avanzamento successivi al 31 marzo 2023, la Città Metropolitana riferisce che, dal confronto tra SAL emessi con il prezzo utilizzato in sede di gara e SAL emessi utilizzando il prezzo 2023 - approvato dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 6-6521 del 20 febbraio 2023 - risulterebbe un congruaggio non in aumento, ma in diminuzione.

In considerazione di ciò, l'Ente territoriale chiede se, a seguito di formale istruttoria, sia possibile riconoscere agli operatori economici congruaggi in diminuzione, in coerenza con il principio di equilibrio contrattuale e revisione prezzi sulla base del giusto prezzo di mercato e, di conseguenza, se le stazioni appaltanti possano procedere al pagamento del minor prezzo tra quello del prezzo posto a base di gara e quello oggetto di comprova.

AMMISSIBILITÀ

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere; il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da una Città Metropolitana per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal sindaco metropolitano.

Sotto il profilo oggettivo

Al contrario, la richiesta di parere presenta più aspetti di inammissibilità sotto il profilo oggettivo.

1. Anzitutto, nella propria istanza di parere l'Ente territoriale ha dichiarato che *«[a] fronte della normativa richiamata, in relazione a stati di avanzamento successivi al 31 marzo 2023 è accaduto che, dal confronto tra SAL emessi con il prezzario utilizzato in sede di gara e SAL emessi utilizzando il prezzario 2023, approvato dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 6-6521 del 20/02/2023 (B.B. n. 8 s.o. n. 3 del 23/02/2023), risultasse non un congruaggio in aumento, ma un congruaggio in diminuzione»*.

Con la delibera n. 3/2014 la Sezione delle Autonomie ha statuito che *«il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione»*.

Al proposito, questa Sezione ha recentemente ricordato che *«[c]ostituisce oramai ius receptum il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro - per consuetudine d'esperienza amministrativa - originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica*.

Dunque, è onere esclusivo dell'Amministrazione provvedere all'applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti il contenuto attuale dell'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte amministrative e gestionali riservate alla discrezionalità dell'ente richiedente, né tanto meno la resa del parere può determinare alcuna tipologia di inammissibile sindacato nel merito dell'attività amministrativa in fieri, poiché l'esercizio della funzione consultiva è orientato ad individuare o chiarire il significato delle discipline di contabilità pubblica (cfr., ex multis, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015, Sezione Veneto n. 121/2020)» (del. n. 27/2022).

Nella fattispecie, l'attività gestionale dell'Ente si limiterebbe all'applicazione al caso concreto della soluzione resa con il richiesto parere.

2. Inoltre, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131 risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica; al riguardo, fin dalla sua deliberazione 17 febbraio 2006 n. 5, la Sezione delle Autonomie ha precisato che, sebbene *«la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò [...] comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»*.

Di conseguenza, la suddetta nozione di contabilità pubblica - strumentale alla funzione consultiva - non può che assumere un *«ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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»*; infatti, *«se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e di spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico»*.

D'altra parte, è stato evidenziato che *«la nozione di contabilità pubblica che rileva nell'esercizio della funzione consultiva è, com'è noto, più ristretta di quella generale, anche considerato che la funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al 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, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali»* (Sez. Lazio, n. 97/2016).

Nel caso di specie, la questione portata all'attenzione di questa Sezione riguarda l'interpretazione e l'applicazione di una norma - contenuta nell'art. 26 D.L. n. 50/2022, ss.mm.ii., rubricato *«Disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori»* -

contenente una disciplina emergenziale, derogatoria rispetto all'art. 106, comma 1, lett. a), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. *Codice dei contratti pubblici*).

Alla luce di quanto fin qui riportato, la richiesta di parere verte su questione che non può ritenersi ricompresa nella nozione di contabilità pubblica.

Difatti, il quesito sottoposto riguarda la fase di esecuzione di un contratto pubblico, non immediatamente connessa a specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, come recentemente statuito da questa stessa Sezione (del. n. 27/2022), nel solco di una costante giurisprudenza (Sez. Lombardia, nn. 9/2021, 58/2020 e 21/2015; Sez. Liguria, n. 28/2020; Sez. Puglia, nn. 82/2021 e 108/2020; Sez. Lazio, n. 97/2016; Sez. Veneto, n. 172/2013).

Più in particolare, va ricordato un precedente specifico, in cui è stato chiesto alla Corte dei conti di rendere un parere in ordine alle modalità applicative dell'art. 26 D.L. n. 50/2022, quando vi sia stato un aumento dei prezzi, ma esso sia risultato inferiore a quanto previsto nel nuovo prezzario regionale.

Anche in quella occasione è stato affermato che *«la richiesta di parere all'esame della Sezione - pur essendo astrattamente diretta all'interpretazione di norme, la quale occorrenza consentirebbe in linea teorica l'esercizio della funzione consultiva della Corte, inerisce in realtà alla materia dei contratti pubblici, e a chiarimenti su norme destinate a regolare i rapporti tra i contraenti (amministrazione e impresa appaltatrice), senza alcun collegamento diretto con la materia della contabilità pubblica»* (Sez. Veneto, n. 136/2022).

La Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato che *«[l]a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede»* (del. n. 3/2014).

Con riferimento al caso che ne occupa, l'applicazione della disciplina di cui all'art. 26 D.L. n. 50/2022 è già stata oggetto di pronunce da parte del Giudice amministrativo (cfr. Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, 18 ottobre 2023, n. 3088).

3. Quest'ultimo elemento induce a ricordare, altresì, come la medesima Sezione delle Autonomie abbia aggiunto che *«la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei Conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)*.

La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (del. n. 24/2019).

Anche per questo aspetto, dunque, l'istanza di parere deve considerarsi oggettivamente inammissibile, poiché, come evidenziato da questa Sezione in una recente pronuncia, *«la materia del quesito ben potrebbe essere concretamente oggetto di valutazione giudiziale in una eventuale sede contenziosa da parte di altro plesso giurisdizionale, investito della questione rispetto all'invocazione della piena ed effettiva tutela del diritto vantato dall'interessato. [...] Per tale motivo, l'espressione del parere della Corte in sede consultiva sull'argomento proposto andrebbe inevitabilmente a costituire elemento strumentalmente funzionale a tesi di parte, qualora il diritto invocato venisse concretamente azionato nella sua naturale sede giudiziale» (del. n. 33/2022).*

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in parte motiva.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Il Relatore

Dott. Massimo BELLIN

 MASSIMO
BELLIN
CORTE DEI
CONTI
08.02.2024
15:50:30
GMT+00:00

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

 ACHEROPITA ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
08.02.2024 17:39:28
GMT+01:00

Depositata in Segreteria il **9 febbraio 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE

 MARGHERITA
RAGONESE
CORTE DEI
CONTI
09.02.2024
12:27:07
GMT+01:00