



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 14 novembre 2018*

*composta dai magistrati:*

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore
Elisabetta USAI	Primo Referendario

\*\*\*\*\*

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 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, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Padova prot. n. 0298499/U del 03/08/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0006783-03/08/2018-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 56/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Padova chiede se, dopo la pubblicazione dell'avviso di indagine di mercato di cui all'art. 36 del D.lgs. n. 50/2016 e prima dell'invio delle lettere di invito, le spese riferite a tale procedura di affidamento stanziata ai sensi del previgente art. 53, comma 2, del D.lgs. n. 163/2006 possano essere imputate al Fondo Pluriennale Vincolato, laddove la procedura venga attivata prima dello scadere dell'anno finanziario. In merito, vi sarebbero opinioni contrastanti, in quanto, nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011), laddove si prevede la suddetta imputazione, non si fa menzione della procedura per l'indagine di mercato di cui al citato art. 36 dell'attuale Codice dei contratti pubblici.

#### DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo e oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "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" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Nella materia della “contabilità pubblica”, certamente rientrano le questioni attinenti all’imputazione delle spese ed alle modalità di utilizzo del Fondo Pluriennale Vincolato, quale quella sottoposta alla valutazione di questa Sezione da parte del Comune di Padova.

Tale questione, peraltro, risulta formulata correttamente, in quanto il quesito posto è sufficientemente generale ed astratto.

Nel merito, questa Sezione ritiene che detto quesito debba avere risposta positiva.

Come evidenziato dal Comune richiedente, il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all’All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, al paragrafo 5.4, dedicato al Fondo Pluriennale Vincolato, prevede che possano essere finanziate dal Fondo medesimo *“le spese riferite a procedure di affidamento attivate ai sensi dell’art. 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, unitamente alle voci di spesa contenute nel quadro economico dell’opera (ancorché non impegnate)”*, specificando, poi, che per “procedure attivate” ai sensi dell’art. 53, comma 2, cit., debbano intendersi gli *“affidamenti in economia o la pubblicazione del bando di gara, mentre nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione di bando (...) si fa riferimento al momento in cui, ai sensi dell’art. 57 del D.lgs. 163/2006, gli operatori economici selezionati vengono invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta”*.

Il Principio contabile, essendo stato emanato anteriormente alla entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016) e nella vigenza del vecchio Codice (D.lgs. n. 163/2006), necessariamente fa riferimento alla precedente normativa – e, in particolare, all’art. 53, comma 2, del D.lgs. n. 163/2006 - ai fini della individuazione del momento procedimentale significativo per la imputazione al Fondo Pluriennale Vincolato della spesa destinata alla selezione del contraente privato; momento identificato, in via esemplificativa, con la pubblicazione del bando, nelle procedure che prevedano tale adempimento, e con l’invio della lettera di invito, per le procedure negoziate senza pubblicazione del bando (art. 57 del D.lgs. n. 163/2006).

Il richiamo alle disposizioni del previgente Codice dei contratti pubblici configura un rinvio normativo, sulla cui natura devono svolgersi alcune considerazioni.

Occorre stabilire, infatti, se si tratta di un rinvio formale o dinamico (o non recettizio) ovvero di un rinvio materiale o statico (o recettizio), dipendendo da tale accertamento la risoluzione della questione della rilevanza/irrelevanza delle novità normative introdotte dal Codice del 2016, tra le quali, in particolare, la disciplina della procedura per l’indagine di mercato, non prevista nel Codice del 2006.

La distinzione tra rinvio materiale e rinvio, invece, formale si fonda essenzialmente sul recepimento, statico o dinamico, del precetto normativo contenuto nella norma rinviata da parte della norma rinviante: nel primo caso, il collegamento tra le norme si concretizza nella incorporazione della disciplina di un determinato atto normativo, per quello che essa dispone, con la conseguente irrilevanza, rispetto all’applicazione della norma rinviante, delle modifiche che la norma oggetto del rinvio ha subito o subirà nel tempo; nel secondo caso, il precetto normativo non viene recepito nella sua staticità, bensì quale fonte di una disciplina, anche nella sua successiva evoluzione.

Da tale distinzione, consegue che, mentre nelle fattispecie di rinvio materiale venga in rilievo esclusivamente il testo della norma richiamata al momento della entrata in vigore della norma richiamante, nel caso di rinvio formale, invece, debba essere preso in considerazione il testo della norma richiamata al momento della applicazione della norma richiamante.

Il criterio appena riportato, tuttavia, consente una distinzione di massima tra le due tipologie di rinvio, sicchè occorre valutare, in concreto e con riguardo al caso specifico, la natura del rinvio medesimo, nell'ottica di assicurare una interpretazione ragionevole delle disposizioni, di volta in volta, considerate, nel rispetto della *voluntas* del legislatore.

Con riguardo al caso di specie, deve, in primo luogo, precisarsi che la disposizione contenuta nell'All. n. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 (denominato "*Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*"), sulla quale verte il quesito posto dal Comune di Padova, costituisce una norma a tutti gli effetti. L'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011 ("*Principi contabili generali e applicati*"), infatti, dispone che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2 del medesimo Decreto legislativo (Regioni ed enti locali) conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 e nei principi contenuti negli allegati nn. 4/1, 4/2, 4/3 e 4/4, "*che costituiscono parte integrante del decreto*". Gli allegati in questione contengono norme tecniche di dettaglio che specificano ed integrano le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 118/2011.

Il rinvio operato dal Principio contabile al Codice dei contratti pubblici, in tema di utilizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato, dunque, si configura quale rinvio tra norme.

In secondo luogo, dall'esame del testo della norma rinviante, emerge che quello che viene operato è un rinvio non tanto alla disciplina della singola disposizione richiamata (art. 53, comma 2, del D.lgs. n. 163/2006) ovvero alla integralità del testo così come in essa formulato, quanto piuttosto alla fonte ovvero ad una disciplina normativa complessivamente intesa.

Il Principio contabile, richiama il Codice dei contratti pubblici laddove prevede l'eccezione alla regola secondo cui il Fondo pluriennale vincolato può finanziare esclusivamente spese già impegnate. L'eccezione opera in due casi tassativi: a) per le spese contenute nei quadri economici relativi a lavori pubblici ed approvati (con esclusione delle spese di progettazione); b) per le spese per lavori pubblici se già prenotate sulla base della procedura di affidamento "avviata".

L'art. 53 del D.lgs. n. 163/2006 (abrogato dal D.lgs. n. 50/2016, attuale Codice dei contratti pubblici) disciplinava i contratti relativi a lavori pubblici e, segnatamente, la tipologia e l'oggetto degli stessi. Il comma 2, in particolare, prevedeva che il decreto o la determina a contrarre stabilissero se il contratto dovesse avere ad oggetto la sola esecuzione, la progettazione esecutiva o l'esecuzione, con o senza il progetto definitivo.

Il rinvio, benché abbia ad oggetto una disposizione specifica, all'evidenza, non si risolve nella "incorporazione" di quest'ultima nel Principio contabile ovvero in un recepimento di tipo statico, quanto piuttosto nel collegamento della previsione derogatoria di cui alla lett. b) ad altra normativa, allo scopo esclusivo di individuare la tipologia di contratti

pubblici la cui spesa (anche se non impegnata) può essere finanziata con il Fondo Pluriennale Vincolato in via di eccezione, laddove siano state attivate le procedure di affidamento previste dal Codice dei contratti pubblici. La norma richiamata, in altri termini, non trova applicazione integrale alla fattispecie eccezionale disciplinata dal Principio contabile, ma assicura semplicemente il necessario raccordo tra il piano giuridico-amministrativo e quello finanziario - contabile, di tal che il finanziamento delle obbligazioni passive dell'ente mediante il Fondo suddetto, proprio perché difetta l'impegno di spesa, resti comunque ancorato all'avvenuta adozione degli atti amministrativi prodromici necessari all'assunzione dell'impegno medesimo, sulla base delle disposizioni (vigenti) che regolano l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

La pubblicazione del bando e l'invio dell'invito a presentare le offerte, previsti anche dal Codice attualmente in vigore, infatti, segnano l'avvio della procedura selettiva, in quanto manifestano all'esterno la decisione dell'ente di concludere un determinato contratto, rappresentando, in tal modo e nella logica sottesa alla fattispecie oggetto della deroga, quell'elemento di giuridica certezza indispensabile onde procedere alla regolare e legittima intestazione al Fondo pluriennale Vincolato di spese soltanto stanziata (o, meglio, "prenotate"), "*in assenza di impegni imputati nelle scritture contabili degli esercizi successivi*" (così nel Principio contabile applicato).

La successiva precisazione in merito alla identificazione dell'atto della procedura selettiva al quale riconoscere rilevanza ai fini dell'applicazione della previsione derogatoria in esame conferma quanto sin qui evidenziato. L'individuazione di specifici momenti (pubblicazione del bando, invio della lettera di invito), che attestino l'avvio della procedura, infatti, ha espressamente una funzione esemplificativa, in quanto finalizzata a far comprendere quando può operare l'eccezione di cui alla lett. a) del Principio ed in presenza di quale attività amministrativa, e va intesa come riferimento a ciò che attualmente è previsto dal Codice dei contratti pubblici. Diversamente, verrebbe meno quel raccordo della gestione contabile con l'attività amministrativa che costituisce, in effetti, la *ratio* del rinvio.

Il rinvio, dunque, ha lo scopo di richiamare, in senso dinamico, la normativa in tema di procedure di affidamento – e, segnatamente, quella relativa agli appalti di lavori - vigente al momento della applicazione del principio contabile e non, staticamente, quella vigente al momento della entrata in vigore del D.lgs. n. 118/2011 (e dei suoi allegati).

La pubblicazione dell'avviso di indagine di mercato prevista dall'art. 36, comma 2, lett. b), del D.lgs. n. 50/2016, indicando per l'ordinamento vigente l'avvio della relativa procedura, analogamente alla pubblicazione del bando di gara e all'invio dell'invito a presentare le offerte (nelle procedure negoziate senza bando) ed assicurando, in mancanza dell'impegno di spesa (e, dunque, di un'obbligazione giuridicamente perfezionata) il necessario ancoraggio giuridico della copertura delle spese per lavori pubblici mediante il Fondo Pluriennale Vincolato, pertanto, può ritenersi sufficiente a consentire il trasferimento al Fondo medesimo del finanziamento oggetto di "prenotazione".

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dinanzi

precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Padova.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Francesca Dimita

Il Presidente f.f.

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Letizia Rossini