



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 febbraio 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota del 14 gennaio 2015, prot. 610, con la quale il sindaco del comune di Cologno al Serio (BG) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Cologno al Serio (BG);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Colgono al Serio (BG), mediante nota n. 610 del 14 gennaio 2015, ha posto un quesito in merito alla corretta applicazione delle norme sugli acquisti di beni e servizi da parte dell'ente locale.

Come è noto l'art. 23 *ter*, comma 1, del D.L. n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, ha stabilito che le disposizioni di cui al comma 3 *bis* dell'art. 33 del codice di cui al D. Lgs. 163/2006, entrano in vigore dal primo gennaio 2015 quanto alla acquisizione di beni e servizi ed il primo luglio 2015, quanto all'acquisizione di lavori.

L'art. 33, comma 33 *bis* del citato codice degli appalti, stabilisce che i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. In alternativa, gli stessi comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dalla suddetta disposizione di legge.

E' noto peraltro che l'art. 6 della legge 328/2000 reca la disciplina dell'accreditamento come una delle modalità preferenziali per la regolazione dei rapporti tra fornitori, committenti e utenti del nuovo sistema di *welfare*.

Per analogia la normativa sanitaria e sociosanitaria e più specificamente il D. Lgs. 502/92, il D. Lgs. 517/93, la L.R. 31/97, la L.R. n. 1/2000 e in particolare l'art. 13 della L.R. 3/2008, prevede che, nell'individuare le competenze dei comuni nel governo della rete e degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, i comuni possano riconoscere e promuovere la sperimentazione di nuovi modelli gestionali nell'ambito della rete sociale, nel rispetto della programmazione regionale.

Il comune di Cologno al Serio (superiore a 10 mila abitanti e inferiore a 15 mila abitanti), approva il bando, ad evidenza pubblica, di accreditamento per i servizi di

assistenza educativa-scolastica e le cooperative interessate che presentano la loro candidatura, vengono iscritte all'albo sulla base dei requisiti del bando. Così costituito l'albo, le famiglie degli alunni diversamente abili sono invitate a scegliere la cooperativa che dovrà svolgere il servizio. Sulla base della scelta delle famiglie, il comune eroga un *voucher* corrispondente al monte ore annuo (anno scolastico) di assistenza educativa scolastica al quale ha diritto l'alunno, sulla base della proposta effettuata dalla neuropsichiatria. Il comune provvede, in base alla scelta delle famiglie, a formalizzare l'affido del servizio alle cooperative e sulla base degli importi a staccare il CIG, assumere il relativo impegno di spesa e a formalizzare il contratto d'appalto. La cooperativa che ottiene il maggior numero di *voucher*, in base alle scelte delle famiglie, gestisce anche il servizio *pre* e *post* scuola. Tale opzione è inserita nel bando di accreditamento.

Ciò premesso, il sindaco chiede di conoscere, al fine di orientare l'ente nella corretta applicazione delle norme sugli acquisti di beni e servizi, come si concilia la suddetta procedura nella scelta dei servizi di assistenza educativa scolastica a mezzi di accreditamento, con l'obbligo di acquisto di beni e servizi mediante il procedimento di cui al citato comma 3 *bis* dell'art. 33 del codice degli appalti, atteso che, al momento, gli strumenti elettronici di acquisto di cui alla ridetta disposizione di legge, non prevedono tale opzione.

Detto in altri termini, si chiede di conoscere se per il servizio di assistenza educativa-scolastica, si possa continuare ad operare con il sistema dell'accredimento di cui alla evocata normativa statale e regionale che non risulta, *prima facie*, essere abrogata, atteso che gli strumenti elettronici di acquisto di beni e servizi gestiti dai soggetti indicati nel citato comma 3 *bis* non prevedono tali attività.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le

richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito proposto è diretto ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile all'ente richiedente; nonché, rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene all'individuazione della disciplina in tema di acquisti di beni e servizi sul mercato elettronico e per il tramite dei sistemi informatici e telematici.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Va preliminarmente ribadito il principio, più volte sostenuto da questa Sezione, in base al quale è potere-dovere dell'ente locale adottare le scelte concrete nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa, sul se e come erogare prestazioni di assistenza educativa e scolastica, con le opportune cautele e valutazioni in ordine alla convenienza economica dell'operazione e alla realizzazione dell'interesse pubblico che non può prescindere da ogni atto di utilizzo di fondi della collettività.

A questa Corte spetta fornire indicazioni circa il quadro normativo e la qualificazione giuridica in cui si orienta l'operazione illustrata nel quesito, alla luce delle norme e dei principi che regolano gli istituti di contabilità pubblica che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata.

L'amministrazione pone un quesito circa la compatibilità fra due sistemi normativi: da un lato l'art. 6 della legge 8 novembre 2000, n.328 che individua nel sistema di accreditamento una delle modalità preferenziali per la regolazione dei rapporti giuridici ed economici fra fornitori, committenti e utenti del sistema di assistenza sociale; dall'altro, l'art. 33 comma 3 *bis* del D. Lgs. 163/2006 che prescrive il meccanismo aggregatore per l'acquisizione di lavori, beni e servizi per i comuni non capoluogo di provincia, quale alternativa obbligata al ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione (ME.PA.) o agli strumenti elettronici di acquisto per beni, forniture e servizi gestiti da Consip S.p.A. La sanzione per i comuni inadempienti al ricorso alle suddette centrali di

committenza, consiste in una sorta di blocco delle procedure di negoziazione derivante dall'impossibilità per l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di rilasciare il codice identificativo di gara o "CIG".

Occorre innanzitutto osservare che rispetto all'elaborazione del quesito, è mutato il periodo di entrata in vigore della normativa in tema di acquisizione di beni, lavori e di servizi. Infatti, l'entrata in vigore delle disposizioni indicate nella richiesta di parere è prevista per il primo di settembre 2015, atteso che il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, come modificato dal D.L. 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11 ha disposto (con l'art. 23-ter, comma 1) che "*Le disposizioni di cui al comma 3-bis dell'articolo 33 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, modificato da ultimo dall'articolo 23-bis del presente decreto, entrano in vigore il 1° settembre 2015*". Inoltre, il citato decreto n.192. ha disposto, con l'art. 8 comma 3-ter), che la modifica di cui al comma 3-bis non si applica alle procedure già avviate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del suindicato D.L. 192/2014.

Nel merito, si osserva che i dubbi dell'amministrazione sono infondati, posto che le due discipline operano in ambiti del tutto distinti.

La disciplina introdotta con la legge 8 novembre 2000, n.328 in tema di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali pone in capo ai comuni la titolarità delle funzioni di erogazione dei servizi sociali a rete, anche tramite l'elaborazione di forme innovative di collaborazione che disciplinano tutte le fasi di erogazione del servizio (accreditamento dei soggetti erogatori, partecipazione e vigilanza dell'amministrazione locale, caratteristiche dei beneficiari).

Si tratta, dunque, di una normativa specifica che abilita le amministrazioni comunali a disciplinare le modalità di erogazione di un servizio pubblico di intervento sociale a beneficio di soggetti svantaggiati.

Di contro, la normativa in tema di acquisizione di beni e servizi, che pone l'obbligo del ricorso al sistema Consip o, in alternativa ai sistemi di *e-procurement*, ovvero ancora, il ricorso a soggetti aggregatori delle committenze, si applica agli acquisiti di beni, servizi e forniture per i servizi strumentali, in un'ottica limitativa della spesa per i c.d. "consumi intermedi", in esecuzione dei processi di revisione della spesa nel reperimento degli strumenti necessari al perseguimento dei fini istituzionali.

Nell'un caso si disciplina la modalità di erogazione di un servizio pubblico, nell'altro si pongono limitazioni alla modalità di acquisizione di beni o servizi strumentali.

Giova osservare che la ripartizione concettuale appena illustrata trae un solido fondamento normativo nell'art. 30 del D. Lgs. n.163/2006, a tenore del quale le disposizioni del codice degli appalti, fra le quale si rinviene anche la disciplina delle centrali di committenza, non si applicano alle concessioni di servizi.

In conclusione, il servizio di erogazione dell'assistenza educativa e scolastica soggiace alle norme ordinamentali ed organizzative introdotte con la citata legge 8 novembre 2000, n. 328.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 22/04/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)