



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
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 11.12.2014 e del 21.01.2015

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 prot. n. 9996 del giorno 14 novembre 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico 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 sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Zelo Buon Persico, con nota prot. n. 9996 del giorno 14 novembre 2014, dopo aver premesso che:

- L'Ente ha interesse a verificare se la norma desumibile dal combinato disposto dell'art. 8, comma 8, dell'art. 47 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66 e della tabella A allegata al medesimo decreto legge nella versione risultante dalla legge di conversione 23 giugno 2014 n. 89 autorizzi comunque le Amministrazioni locali ad applicare la riduzione del 5% anche ai contratti di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- l'intervento normativo in questione ha determinato un obbligo per le Autonomie locali di contribuire ad una riduzione delle spese del settore pubblico, attraverso un taglio in via immediata dei trasferimenti erariali spettanti ai comuni e alle province, autorizzando contestualmente i medesimi enti locali ad avviare procedure di rinegoziazione dei contratti di fornitura e/o prestazioni di servizi;
- l'art 47 del decreto legge 66/2014 tenta di definire il perimetro dello "sforzo finanziario" in termini di economie di spesa che le Amministrazioni territoriali devono sopportare (*rectius* subire) per la buona riuscita della manovra economica finanziaria contenuta nel suddetto decreto legge. L'interpretazione seguita dagli operatori tende a limitare l'ambito di applicazione della riduzione del 5% alle tipologie di spesa contrassegnate dai codici SIOPE contenuti nella tabella A allegata al decreto legge.
- L'Ente, viceversa, ritiene che il riferimento ai codici Siope, contenuto nell'art 47 e nella tabella A allegata al decreto legge 66 del 2014 abbia la funzione di delineare i criteri in base ai quali lo Stato centrale dovrà definire il concorso delle Autonomie locali alla manovra di riduzione di spesa imputabile a tutta la finanza pubblica, dal momento che se la *voluntas legis* avesse previsto limiti ed eccezioni alla facoltà di riduzione del 5%, di cui sopra, li avrebbe enucleati già nel testo dell'art. 8, comma 8, del medesimo decreto legge;
- oltre all'*argumentum a contrario* l'Ente ritiene di potersi giovare anche dell'interpretazione teleologica del combinato disposto degli artt 8, comma 8, e 47 del decreto legge 66/2014, nel senso che il principale parametro

interpretativo da seguire per ricostruire la volontà del legislatore è la finalità che un determinato intervento normativo si propone, cioè quella di offrire nelle mani delle Autonomie locali strumenti efficaci e concreti di governo della spesa legata a contratti pluriennali di forniture e servizi;

- "apparirebbe paradossale che proprio i contratti legati all'igiene urbana e ai servizi ambientali, che spesso sono i più costosi tra tutti i contratti di servizio, debbano essere considerati esclusi dalla portata applicativa dell'art 8, comma 8, del decreto legge 66/2014";

ha posto alla Sezione i seguenti quesiti:

- se il combinato disposto dell'art. 8, comma 8, dell'art. 47 e della tabella A allegata al decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014, così come risultanti dalla legge di conversione n. 89 del 23 giugno 2014 vada interpretato nel senso che la riduzione del 5% non si applica ai contratti riguardanti i servizi di raccolta, trasporto, conferimento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani;
- se nel conflitto tra l'interpretazione letterale della tabella A del decreto legge n. 66 del 2014, così come convertito in legge dalla legge 89 del 2014, e l'interpretazione teleologica legata agli obiettivi di conseguimento dei risparmi di spesa corrente non si debba dare prevalenza allo scopo dell'intervento normativo che dà vigore alla manovra economico finanziaria.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

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

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del Comune 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della

legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma 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, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. ex plurimis Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione

consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi come, l'analisi delle questioni proposte dall'Ente – sintetizzabili nella corretta perimetrazione dell'ambito applicativo del potere di riduzione del 5% dell'importo dei contratti in essere, ai sensi dell'art 8 comma 8 lett. a) del D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. n.89/2014 - rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente. Per una più agevole disanima della questione interpretativa proposta, si riportano di seguito le disposizioni, che vengono in rilievo, del D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla L. n.89/2014:

- art. 8, comma 4: *"a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducono la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014 in ragione di:*

a) 700 milioni di euro da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano;

b) 700 milioni di euro, di cui 340 milioni di euro da parte delle province e città metropolitane e 360 milioni di euro da parte dei comuni;

c) 700 milioni di euro, comprensivi della riduzione di cui al comma 11, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Per le amministrazioni di cui alla lettera c) si provvede secondo i criteri e nelle misure di cui all'articolo 50";

art. 8, comma 7: "La determinazione degli obiettivi di spesa per le province, i comuni e le città metropolitane è effettuata con le modalità di cui all'articolo 47";

art. 8, comma 8: "Fermo restando quanto previsto dal comma 10 del presente articolo e dai commi 5 e 12 dell'articolo 47, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per realizzare l'obiettivo loro assegnato ai sensi dei commi da 4 a 7, sono:

a) autorizzate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e nella salvaguardia di quanto previsto dagli articoli 82, comma 3-bis, e 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione. E' fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso è comunicato all'Amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima. In caso di recesso, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nelle more dell'espletamento delle procedure per nuovi affidamenti, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi necessari alla loro attività, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro di Consip S.p.A., a quelle di centrali di committenza regionale o tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici”;

art. 47, commi 8-9: "8. I comuni, a valere sui risparmi connessi alle misure indicate al comma 9, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. A tal fine, il fondo di solidarietà comunale, come determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 380-ter della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e' ridotto di 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

9. Gli importi delle riduzioni di spesa e le conseguenti riduzioni di cui al comma 8 per ciascun comune sono determinati con decreto del Ministro dell'interno da emanare entro il termine del 30 giugno, per l'anno 2014 e del 28 febbraio per gli anni successivi, sulla base dei seguenti criteri:

a) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 8, relativi alla riduzione della spesa per beni e servizi, la riduzione e' operata nella misura complessiva di 360 milioni di euro per il 2014 e di 540 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A allegata al presente decreto. Per gli enti che nell'ultimo anno hanno registrato tempi medi nei pagamenti relativi a transazioni commerciali superiori a 90 giorni, rispetto a

quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, la riduzione di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento. Ai restanti enti la riduzione di cui al periodo precedente è proporzionalmente ridotta in misura corrispondente al complessivo incremento di cui al periodo precedente. Per gli enti che nell'ultimo anno hanno fatto ricorso agli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. o dagli altri soggetti aggregatori di cui all'articolo 9, commi 1 e 2, in misura inferiore al valore mediano, come risultante dalle certificazioni di cui alla presente lettera la riduzione di cui al primo periodo e' incrementata del 5 per cento. Ai restanti enti la riduzione di cui al periodo precedente è proporzionalmente ridotta in misura corrispondente al complessivo incremento di cui al periodo precedente. A tal fine gli enti trasmettono al Ministero dell'interno secondo le modalità indicate dallo stesso, entro il 31 maggio, per l'anno 2014, ed entro il 28 febbraio per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, una certificazione sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, attestante il tempo medio dei pagamenti dell'anno precedente calcolato rapportando la somma delle differenze dei tempi di pagamento rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, al numero dei pagamenti stessi. Nella medesima certificazione e', inoltre, indicato il valore degli acquisti di beni e servizi, relativi ai codici SIOPE indicati nell'allegata tabella B sostenuti nell'anno precedente, con separata evidenza degli acquisti sostenuti mediante ricorso agli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. o dagli altri soggetti aggregatori di cui all'articolo 9, commi 1 e 2. In caso di mancata trasmissione della certificazione nei termini indicati si applica l'incremento del 10 per cento;

b) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 15, relativi alla riduzione della spesa per autovetture di 1,6 milioni di euro, per l'anno 2014, e di 2,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione e' operata in proporzione al numero di autovetture possedute da ciascun comune comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

c) per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 14 relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di 14 milioni di euro, per l'anno 2014 e di 21 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione e' operata in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica”.

2. La *ratio* dell'intervento normativo in esame ed il suo inquadramento generale sono state già messe in luce da una recente deliberazione di questa Corte (deliberazione Sezione

Puglia n. 147/PAR/2014). In merito al disposto dell'art. 8, comma 8, sopra richiamato, si è evidenziato come esso ha assunto l'attuale formulazione solo a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione del decreto legge citato. In precedenza, accanto alla previsione della riduzione del 5% degli importi relativi ai contratti in essere sancito alla lett. a) -a cui sono stati aggiunti, in sede di conversione, quelli relativi alle procedure concluse con l'aggiudicazione - era previsto, alla lettera b), che i prezzi dei contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legge non potessero essere superiori a quelli derivati dalle riduzioni di cui alla lettera precedente oppure a quelli di riferimento previsti nelle convenzioni CONSIP. Al successivo comma 9 veniva, invece, stabilita la nullità degli atti e dei relativi contratti adottati in violazione delle disposizioni di cui al comma 8 lett b) e la rilevanza di tale violazione ai fini della *performance* individuale e della responsabilità dirigenziale del sottoscrittore. La differente espressione utilizzata nelle due disposizioni ("*le pubbliche amministrazioni.... per realizzare l'obiettivo loro assegnato sono: a) autorizzate.... a ridurre gli importi dei contratti in essere".....b) tenute ad assicurare che gli importi e i prezzi dei contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto non siano superiori a quelli derivati, o derivabili, dalle riduzioni di cui alla lettera a*") nonché la previsione della sanzione di cui al comma 9 solo per l'inosservanza delle disposizioni di cui alla lett b) inducevano a considerare la riduzione del 5% per i contratti in essere alla data di entrata in vigore del decreto come una mera facoltà, strumentale alla realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa di cui al comma 4 del medesimo decreto.

Come correttamente e condivisibilmente argomentato dalla Sezione Puglia nel richiamato parere, "*le modifiche introdotte in sede di conversione e la conseguente soppressione della lett. b) del comma 8 e dell'art 9 non incidono su quanto sopra osservato in merito alla disposizione di cui alla lett. a), che ha conservato lo stesso tenore letterale, esprimendosi in termini di mera autorizzazione alla riduzione degli importi dei contratti in essere. Fermo restando l'obbligo di riduzione delle spese per acquisti e forniture di cui al comma 4 ("A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducono la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014..."), il disposto di cui alla lett. a) assurge a fonte legale di un potere di modifica unilaterale del contratto (e, più precisamente, di uno degli elementi essenziali del contratto, il prezzo) assegnato al contraente pubblico, potere che può esplicarsi anche prima della sottoscrizione, allorché, con l'aggiudicazione, siano già stati individuati contraente ed importo. Ciò posto in termini di obbligatorietà o meno della decurtazione, quanto all'ambito della medesima si osserva che nessuna distinzione è stata introdotta dal legislatore in merito all'oggetto del contratto, riferendosi genericamente ad "acquisto e fornitura di beni e servizi" con una previsione coerente con quanto previsto al comma 4, ove si impone alle pubbliche amministrazioni l'obiettivo di riduzione delle spese relative- complessivamente-agli acquisti di beni e servizi.*

La disciplina in esame, infatti, si inserisce nel solco delle disposizioni finalizzate alla razionalizzazione e revisione della spesa attraverso il contenimento degli acquisti già introdotte con d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012 (che, peraltro, nel contemplare, per gli enti del servizio sanitario, una fattispecie analoga a quella del d.l. 66/94 si esprime in termini di obbligatorietà della riduzione). In questo senso, assume rilevanza l'art 1 comma 13 d.l. 95/2012 ove si sancisce: "Le amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un autonomo contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Ogni patto contrario alla presente disposizione è nullo. Il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti".

Il raffronto tra la disposizione di cui all'art 8 comma 8 lett. a) e quella di cui all'art 1 comma 13 d.l. 95/2012 consente di individuare un'omogeneità del modus operandi del legislatore che, allo scopo di raggiungere l'obiettivo di riduzione dei costi per acquisti e forniture, incide sui contratti in essere, in deroga ai principi civilistici in tema di accordo (artt. 1372 e ss c.c.) ed attribuendo ex lege alla parte pubblica poteri di modifica o di risoluzione unilaterale del contratto; in entrambi i casi l'esercizio di siffatto potere viene rimesso alla valutazione discrezionale dell'Ente (esprimendosi la legge in termini di diritto di recesso o di autorizzazione alla riduzione dell'importo), fermo restando l'obbligo di perseguimento dell'obiettivo di fondo della contrazione dei costi.

3. Da quanto ora osservato in termini generali, può evincersi che l'art. 8, comma 8, in esame attribuisca alla parte pubblica un potere di rideterminazione unilaterale dell'importo dei contratti aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi. Tale potere non è, però, libero nei fini, ma è strumentale al perseguimento della finalità di riduzione dei costi di acquisto fissata dall'art. 8, comma 4, del suddetto d.l. n. 66/2014. Quest'ultima disposizione deve essere letta in stretta connessione con il successivo comma 7, che statuisce che la determinazione degli obiettivi di spesa per le province, i comuni e le città metropolitane è effettuata con le modalità di cui all'articolo 47, che a sua volta prevede: *per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 8, relativi alla riduzione della spesa per beni e servizi, la riduzione è operata nella misura complessiva di 360 milioni di euro per il 2014 e di 540 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A allegata al*

presente decreto. La disposizione da ultimo riportata appare, in vero, avere la funzione di indirizzare l'Amministrazione a operare la menzionata riduzione, in relazione alle tipologie di contratti di servizi e forniture, che si ritiene possano avere un impatto rilevante sulla spesa corrente. L'indicazione operata nella menzionata tabella A, attraverso il riferimento ai codici Siope, di determinate tipologie di beni e di servizi ha, dunque, la funzione di indirizzare le amministrazioni nella selezione dei contratti che possono essere oggetto di riduzione, nonché quella di individuare un parametro per la ripartizione in concreto della individuata complessiva riduzione della spesa per beni e servizi, che deve, infatti, avvenire *"proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A"*. Ne deriva che, alla luce del quadro normativo ora richiamato, non appare individuabile, a fini che qui maggiormente interessano, alcun indice da cui inferire la natura obbligatoria dell'elencazione in parola, a cui appare più plausibilmente da ricollegare una funzione esemplificativa, come ora visto.

Tenuto conto del quesito posto dall'Ente appare, però, opportuno – alla luce anche del solco nel quale tali disposizioni risultano riconducibili, come già evidenziato nella deliberazione della Sezione Puglia sopra richiamata - evidenziare a monte, su un piano più generale, che la ricognizione dei contratti relativi alla fornitura di beni e servizi sui quali esercitare eventualmente il potere di riduzione in analisi non può prescindere da una valutazione in concreto del singolo atto negoziale, che tenga conto non solo degli interessi pubblici coinvolti, ma anche delle possibili conseguenze sull'utenza. In questo accertamento non può prescindersi dal valutare se il singolo contratto consenta, a fronte della diminuzione del corrispettivo da parte dell'Ente pubblico, un'analogha possibilità di ridurre la correlativa prestazione da parte dell'altro contraente. In questo senso, del resto, milita lo stesso inciso *"le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione"*, presente nello stesso articolo 8, comma 8, lett. a). La possibilità di rinegoziazione, infatti, può operare e si giustifica nel solo caso in cui la riduzione venga ad operare relativamente ad un rapporto contrattuale connotato non solo dalla corrispettività delle prestazioni, ma anche dalla possibilità di poter incidere sul contenuto della prestazione originariamente pattuita.

In altre parole, la possibilità di operare la riduzione della spesa dei contratti in essere appare essere legata al diminuire della prestazione negoziale in termini quantitativi/qualitativi: tale potere, dunque, può operare soltanto relativamente a contratti caratterizzati da una sinallagmaticità delle prestazioni e in cui una delle prestazioni, quella a carico dell'Amministrazione pubblica, sia qualificabile come "corrispettivo". Com'è noto, giova ricordare, in via di estrema approssimazione, che non tutti i servizi e i beni oggetto di contratti con la Pubblica amministrazione presentano a monte un regime analogo per la determinazione dei relativi importi contrattuali. In questo senso, proprio il servizio di igiene urbana appare esemplificativo: si tratta, infatti, di un servizio "a tariffa", che risulta finanziato attraverso l'imposizione fiscale locale. L'applicazione del potere di rideterminazione in esame

a questa fattispecie, più che un risparmio come inteso dal Legislatore del D. L. n. 66/2014, verrebbe a determinare la necessità di una rideterminazione della tariffa e, dunque, dell'imposizione gravante sui cittadini.

4. In conclusione, dunque, il perseguimento dell'obiettivo indicato dal recente Legislatore nell'art. 47 del d.l. n. 66/2014, impone all'Amministrazione, nel ricorrere allo strumento di cui all'art. 8 dello stesso provvedimento, una previa valutazione che tenga conto degli elementi caratterizzanti il singolo rapporto contrattuale, potendo quest'ultimo presentare, in concreto, dei caratteri che possono ostare alla possibilità di operare la suddetta riduzione del corrispettivo a carico dell'Amministrazione. Tale valutazione, che, come visto, non può prescindere dalla verifica di una, almeno tendenziale, correttezza tra le prestazioni dedotte in contratto e dalla qualificabilità della prestazione in capo alla parte di pubblica come corrispettivo, riveste fondamentale rilievo, al fine della corretta operatività del sistema in analisi. Come, infatti, chiaramente evidenziato anche nei lavori preparatori alla conversione in legge del decreto-legge in esame (cfr. dossier servizio del bilancio del Senato n. 45 dell'aprile 2014), *"considerato che gli effetti di risparmio attesi per tali spese vengono già stimati, con le norme in esame, per il 2014 e dal 2015, a correzione dei tendenziali di finanza pubblica, andrebbero perciò acquisite rassicurazioni in merito alla loro piena sostenibilità, sul piano squisitamente giuridico, circa la prevista autorizzazione a disporre la riduzione del cinque per cento dei corrispettivi previsti ai contratti di appalto o fornitura in corso, eppure regolarmente stipulati dalle Amministrazioni iure privatorum con terzi, dal momento che ciò sembrerebbe perlomeno suscettibile di innescare meccanismi di contenzioso, con gli affidatari da cui potrebbero derivare nuovi o maggiori oneri di spesa per le PA e non la neutralizzazione di parte dei risparmi attesi".*

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 26/01/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)