



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

composta dai magistrati:

|                                  |                               |
|----------------------------------|-------------------------------|
| dott. Marcello Degni             | Presidente f.f.               |
| dott. Giampiero Maria Gallo      | Consigliere                   |
| dott. Luigi Burti                | Consigliere                   |
| dott.ssa Laura De Rentiis        | Primo Referendario            |
| dott. Donato Centrone            | Primo Referendario (relatore) |
| dott.ssa Rossana De Corato       | Primo Referendario            |
| dott. Paolo Bertozzi             | Primo Referendario            |
| dott. Giovanni Guida             | Referendario                  |
| dott.ssa Sara Raffaella Molinaro | Referendario                  |

**nella camera di consiglio del 5 dicembre 2017**

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, modificata con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 15 novembre 2017 con la quale il Comune di Valiate (CR) ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 6 dicembre 2017 per deliberare sulla richiesta di parere del Comune;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

**Premesso che**

Il Sindaco di Valiate (CR), con nota del 15 novembre 2017, ha formulato una richiesta di parere in materia di razionalizzazione delle spese correnti per beni e servizi informatici.

Premette che il comma 515 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, pone alla spesa per la gestione corrente del settore informatico, nel triennio 2016-2018, un obiettivo di risparmio pari al 50% rispetto a quanto sostenuto nel triennio 2013-2015. Precisa che la spesa corrente relativa alla informatizzazione del Comune è composta da diverse tipologie:

1) servizi a canone, in particolare riferiti alla fornitura del servizio integrato di manutenzione e aggiornamento di sistemi software, affidato in modo da mantenere costantemente la perfetta funzionalità dei sistemi. Tale spesa è pressoché costante nel tempo e, riferisce il Comune, non può essere oggetto di riduzione nel triennio 2016-2018 rispetto agli oneri sostenuti nel triennio precedente;

2) assistenza tecnica, che il Comune ritiene difficilmente riducibile in quanto non è dotato di centro elaborazione dati;

3) connettività (componente esclusa dalla riduzione disposta dal citato art. 1, comma 515, della legge n. 208/2015);

4) integrazione delle piattaforme abilitanti e di digitalizzazione, che, essendo previste dal Piano triennale per l'informatizzazione della pubblica amministrazione (paragrafo 4 della Circolare n. 2 del 24 giugno 2016), sono escluse dagli obiettivi di risparmio.

Il *trend* storico di alcune spese relative all'assistenza tecnica, al rinnovo delle licenze ed alla manutenzione ed aggiornamento dei *software* applicativi, non può, a parere dell'istante, avere un'inversione di tendenza posto che, da un lato, si tratta di servizi finalizzati a garantire il buon funzionamento dell'attività istituzionale e, dall'altro, l'ente locale deve necessariamente rivolgersi al fornitore che ha fornito inizialmente il *software*.

La legge stabilisce, inoltre, prosegue l'istante, alcuni principi, in particolare:

- un obiettivo di risparmio, per il triennio 2016-2018, fissato al 50% della spesa annuale media, relativa al triennio 2013-2015, per la gestione corrente di tutto il settore informatico, al netto dei canoni per servizi di connettività;

- l'utilizzabilità dei risparmi generati dalle amministrazioni per investimenti in innovazione tecnologica;

- il principio che, dall'obiettivo di risparmio, è esclusa la spesa effettuata tramite CONSIP o le altre centrali di committenza.

In particolare, al termine del 2018 la spesa annuale, a livello nazionale, dovrà essere inferiore del 50% rispetto a quella media sostenuta nel triennio precedente, da intendersi, prosegue il Comune, come obiettivo complessivo e non riferito a ciascuna amministrazione (o relative società strumentali *in house*), nonché da conseguire in modo aggregato.

Sulla base di quanto esposto, il Comune di Vailate pone due quesiti:

1) con il primo chiede se quanto speso in attuazione del Piano triennale per la digitalizzazione dei processi possa essere escluso dai limiti sopra esposti;

2) con il secondo chiede un parere di tipo generale circa l'obiettivo da conseguire, in particolare se da quest'ultimo derivi uno stretto vincolo di bilancio in capo al singolo ente locale. Tale traguardo, pur essendo il Comune un attore nel modello strategico di evoluzione del sistema informativo della PA, viene ritenuto difficilmente raggiungibile da parte del singolo ente locale, considerando le competenze tecniche necessarie, la mancanza di un CED nei comuni di piccole-medie dimensioni e l'esigenza di assicurare un efficace ed efficiente funzionamento dei servizi.

**In merito all'ammissibilità della richiesta**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Vailate, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Vailate, con nota del 15 novembre 2017.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere risulta, pertanto, ammissibile in quanto tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia, lo scrutinio della Sezione regionale di controllo deve limitarsi all'analisi complessiva delle disposizioni legislative, senza poter effettuare, in questa sede, un sindacato sulle specifiche modalità che il Comune deve intraprendere al fine del relativo conseguimento.

#### **Considerato in diritto**

L'art. 1, comma 512, della legge n. 208 del 2015, al fine di garantire la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, impone a tutte le amministrazioni pubbliche (ed alle società) inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di provvedere ai

propri approvvigionamenti (fermi restando gli eventuali obblighi già vigenti) esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip spa o dai soggetti aggregatori (elencati nell'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), comprese le centrali di committenza regionale (la norma limita l'onere ai beni e servizi disponibili presso questi ultimi).

Pertanto, prima di procedere ad acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività, in virtù del descritto comma 512, che fa salvi *“gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente”*, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato ISTAT devono preliminarmente verificare se sussistono, per i medesimi beni e servizi, obblighi di acquisizione centralizzata. In particolare, va verificata la sussistenza dell'obbligo di ricorso alle convenzioni-quadro stipulate da Consip (art. 1, comma 449, della legge n. 296 del 2006), al mercato elettronico della pubblica amministrazione per i beni e servizi di valore superiore ai 1.000 euro ma di importo inferiore alla soglia comunitaria (art. 1, comma 450, della legge n. 296 del 2006), all'espletamento di gare mediante ricorso ai soggetti aggregatori per i beni e servizi individuati con decreto ministeriale (art. 2, comma 574, della legge n. 244 del 2007 e art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014). Qualora le amministrazioni non siano tenute a ricorrere agli strumenti ora elencati o ad altri posti per particolari categorie di enti pubblici (per esempio, per gli enti del SSN, l'art. 15, comma 13, lett. d), del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), il comma 512 in esame richiede di ricorrere agli strumenti di acquisto e di negoziazione disponibili presso Consip o altri soggetti aggregatori (fra questi strumenti la Circolare n. 2 del 24 giugno 2016 comprende le convenzioni-quadro, il mercato elettronico ed il sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione e le gare su delega che aggregano la domanda di più enti pubblici).

Il successivo comma 513 prevede, a tal fine, che l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) predisponga un *“Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione”*, soggetto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (o da Ministro delegato). Il ridetto Piano, poi approvato in data 15 luglio 2017, contiene, per ciascuna amministrazione (o categoria di amministrazioni), l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in *“spese da sostenere per innovazione”* e *“spese per la gestione corrente”*, nonché i beni e servizi la cui acquisizione riveste *“particolare rilevanza strategica”*.

Il seguente comma 514 specifica, inoltre, che, per l'applicazione del precedente comma 512 (che ha introdotto, come visto, un obbligo di acquisizione centralizzata dei beni e servizi informatici e di connettività), la Consip spa o il soggetto aggregatore interessato (sentita l'AGID per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati al comma 513) devono programmare i propri acquisti (stipula delle convenzioni quadro o espletamento di gare in funzione di centrale di committenza) in coerenza con la domanda aggregata palesata nel predetto Piano triennale. Ad AGID (non si precisa se per i soli *“beni e servizi strategici”*), CONSIP ed i soggetti aggregatori la legge prescrive, altresì, di proporre, alle amministrazioni ed alle società inserite nel c.d. elenco ISTAT, iniziative e misure, anche organizzative o di processo, volte al contenimento della spesa. Infine, sempre Consip e gli altri soggetti aggregatori sono onerati del compito di promuovere l'accorpamento della domanda, funzionale all'utilizzo degli strumenti messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni su base nazionale, regionale o comune a più di esse (la descritta

funzione di “*promozione*” mal sembra conciliarsi, per inciso, con il puntuale obbligo di adesione alle gare centralizzate imposto dal precedente come 512).

Il comma 516 attenua, *in parte qua*, i precetti appena esposti, permettendo alle amministrazioni ed alle società sopra indicate di procedere autonomamente, al di fuori delle modalità elencate nei commi 512 e 514, a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero nei casi di necessità ed urgenza. Gli approvvigionamenti di beni e servizi informatici effettuati ai sensi del presente comma vanno poi comunicati all'Autorità nazionale anticorruzione e all'AGID (deroga simile è stata prevista, dal comma 510 della medesima legge n. 208 del 2015, per i generali beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni sono obbligate a far ricorso alle convenzioni CONSIP o alle centrali d'acquisto regionali).

In questo quadro si colloca il comma 515, oggetto dei dubbi interpretativi posti dal Comune istante. La disposizione precisa, infatti, che la procedura di cui ai commi 512 e 514 *“ha un obiettivo di risparmio di spesa annuale, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50 per cento della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, al netto dei canoni per servizi di connettività e della spesa effettuata tramite Consip spa o i soggetti aggregatori documentata nel Piano triennale di cui al comma 513, compresa quella relativa alle acquisizioni di particolare rilevanza strategica di cui al comma 514-bis, nonché tramite la società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”*.

La norma presenta aspetti di difficile interpretazione. In primo luogo, non definisce, a differenza dei commi precedenti, l'ambito di applicazione soggettivo del precetto, in particolare se riferito alle singole amministrazioni pubbliche e società incluse nel c.d. elenco ISTAT (che, come noto, in base ai criteri statistico-economici propri del Regolamento UE n. 549 del 2013, cd. SEC 2010, comprendono anche enti aventi natura giuridica privata per il diritto interno) o al complessivo aggregato di enti considerato dalla norma (con onere, da parte dello Stato, di coordinare i rispettivi comportamenti applicativi e verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risparmio programmati a livello consolidato) o, ancora, opzione meno plausibile alla luce del tenore letterale della norma, alla sola amministrazione dello Stato.

Sul punto, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, approvato da AGID in data 15 luglio 2017, documento tecnico non avente valore normativo, ritiene che l'obiettivo sia *“complessivo e non riferito a ciascuna amministrazione (o relative società strumentali in house)”*. La Circolare MEF-RGS n. 16/2016, invece, a cui la precedente Circolare AGID n. 2/2016 faceva rinvio per la puntualizzazione delle modalità di conseguimento dei risparmi attesi, sembra riferire l'obbligo alle singole PA.

La scrivente Sezione regionale di controllo ritiene, sulla base di argomentazioni letterali e sistematiche, che l'obiettivo di riduzione debba essere perseguito dalle singole amministrazioni pubbliche e società inserite nel c.d. elenco ISTAT. Il comma 515, infatti, esordisce richiamando *“la procedura di cui ai commi 512 e 514”*, il cui ambito di applicazione soggettivo è costituito, appunto, dalle amministrazioni inserite nel c.d. elenco ISTAT, fra le quali anche gli enti locali. Inoltre, il comma 515 esclude espressamente dagli obiettivi di risparmio predeterminati enti pubblici (fra i quali, principalmente, l'amministrazione della giustizia) e società, esonero puntuale che non

troverebbe ragione se l'obiettivo di riduzione fosse riferito, in modo consolidato, al complesso delle pubbliche amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT.

Ulteriore problematica interpretativa attiene alla corretta individuazione, sul piano quantitativo, dell'obiettivo di risparmio da raggiungere e la gestione contabile in cui deve, trasparentemente, emergere. Infatti, mentre è agevole individuare il parametro base di riferimento (la media della spesa informatica corrente del triennio 2013-2015) non altrettanto si può dire per l'individuazione del traguardo, indicato dal comma 515 in misura pari ad una riduzione del 50% della spesa corrente annuale media *“alla fine del triennio 2016-2018”*.

In proposito, il citato Piano triennale per l'informatica esplicita tale obiettivo, ritenendo che *“al termine del triennio la spesa nazionale annuale (“velocità di uscita”) dovrà essere inferiore del 50% rispetto alla spesa annuale media del triennio precedente”*. In disparte la difficoltà di tradurre la locuzione *“velocità di uscita”* all'interno del sistema contabile degli enti locali delineato dai d.lgs. n. 267 del 2000 e n. 118 del 2011, differente appare l'interpretazione contenuta nella citata Circolare MER-RGS n. 16/2016, che ritiene, invece, che *“il risparmio di spesa annuale nella misura indicata dal citato comma 515 è da conseguire come media nel triennio 2016-2018”*: in altre parole il risparmio può essere conseguito, ad esempio, interamente in un solo anno oppure ripartito nel triennio in modo uniforme o con diversa modalità, purché venga rispettato l'obiettivo complessivo in media annuale, da valutare in sede di consuntivo per l'anno finanziario 2018. Trattasi, tuttavia, di conclusione in evidente contrasto sia con il tenore letterale della norma che con la strutturazione del precetto legislativo. Per quanto riguarda la prima, il comma 515 della legge n. 208 del 2015, a differenza di altre norme di finanza pubblica, non fa riferimento agli impegni assunti in un arco temporale predeterminato (anno o, nel caso specifico, triennio), ma pone un obiettivo di risparmio finanziario da raggiungere *“alla fine del triennio 2016-2018”*. Quest'ultimo, inoltre, è condizionato, in concreto, dall'adozione, da parte di AGID, del ridetto Piano triennale per l'informatica (comma 513), intervenuto solo a luglio 2017, che costituisce la base per l'attività di programmazione e aggiudicazione centralizzata da parte di Consip e dei soggetti aggregatori regionali (comma 514) e consente alle singole amministrazioni di escludere dall'obiettivo di riduzione gli acquisti effettuati tramite i ridetti soggetti aggregatori (agevolazione subordinata, da un lato, ai tempi di recesso dai precedenti rapporti e, dall'altra, a quelli di aggiudicazione delle gare da parte dei soggetti aggregatori).

Il tenore letterale del comma 515 (*“alla fine del triennio 2016-2018”*), unitamente alla strutturazione del complesso normativo (che vede coinvolti vari livelli istituzionali, ognuno dei quali condiziona gli adempimenti altrui), nonché delle regole contabili che presidiano la formazione dei bilanci degli enti pubblici, anche locali, fa ritenere che le azioni di razionalizzazione (indicate ai commi 512-514-bis) abbiano l'obiettivo di conseguire, al termine del triennio 2016-2018, il risultato del risparmio del 50%. Quest'ultimo sarà, pertanto, pienamente visibile (e verificabile) a decorrere dalla formazione del bilancio di previsione 2019, in cui ciascun ente pubblico avrà l'obbligo di limitare lo stanziamento (ed il successivo impegno) per la spesa corrente di beni e servizi informatici ad un ammontare non superiore al 50% della media del triennio 2013-2015. Il triennio 2016-2018 rappresenta l'arco temporale all'interno ed entro il quale le pubbliche amministrazioni devono adottare le azioni di razionalizzazione prescritte o suggerite dai precedenti commi da 512 a 514-bis, al fine di conseguire, a regime, dal 2019, un risparmio della spesa corrente per il *“settore informatico”* (aggregato che comprende i beni ed i servizi indicati dal

Piano triennale per l'informatica elaborato da AGID) pari ad almeno il 50% di quella sostenuta, in media, nel triennio 2013-2015.

Il comma 515 introduce, tuttavia, alcune eccezioni. In disparte quelle contenute nel secondo periodo del comma 515 (meno rilevanti per gli enti locali), la prima parte della disposizione esclude dall'obiettivo di risparmio la spesa a titolo di "canoni per servizi di connettività", quella "effettuata tramite Consip spa o i soggetti aggregatori", documentata nel Piano triennale approvato ai sensi del comma 513, compresa quella relativa alle "acquisizioni di particolare rilevanza strategica", di cui al comma 514-bis (nonché, infine, tramite la società di cui all'art. 83, comma 15, del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008). L'eccezione principale prevista dalla norma, che risulta conforme alla *ratio* complessiva dell'illustrato sistema normativo, è quella riferita agli acquisiti effettuati tramite CONSIP o altri soggetti aggregatori. Si tratta di un'eccezione che ha la funzione di, ulteriore, incentivo indiretto al progressivo ricorso, durante l'arco del triennio 2016-2018, alle convenzioni stipulate dalle centrali di committenza statali o regionali (o all'affidamento a queste ultime delle funzioni di stazione appaltante), obiettivo perseguito dai precedenti commi da 512 a 514-bis. In conformità a quanto esposto, il citato Piano triennale per l'informatica redatto dall'AGID precisa che "l'obiettivo da raggiungere dipende in larga parte dal grado di utilizzo delle centrali di committenza". Infatti, prosegue l'AGID, "se nel triennio 2013-2015 tutta la spesa fosse transitata dalle centrali di committenza, l'obiettivo di risparmio richiesto al sistema nazionale sarebbe stato zero".

Infine, la norma puntualizza che i risparmi derivanti dall'attuazione del comma 515 (conseguibili nel triennio 2016-2018 e da dimostrare, obbligatoriamente, a regime, dal 2019) rimangono nella disponibilità delle amministrazioni "prioritariamente per investimenti in materia di innovazione tecnologica".

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione regionale di controllo.

Il magistrato relatore  
(dott. Donato Centrone)

Il presidente f.f.  
(dott. Marcello Degni)

Depositata in segreteria  
20 DICEMBRE 2017  
Il direttore della segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)