



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.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario relatore
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 26 marzo 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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 27 febbraio 2015, con la quale il Sindaco del Comune di Arcene (BG) ha chiesto un parere;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Cristian Pettinari.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune istante premette in fatto che: a) a seguito di giudizio civile di primo grado ha escusso tre fideiussioni (per € 2.940.000,00) rilasciate a garanzia della realizzazione di un piano integrato d'intervento rimasto in parte non attuato (quanto alle opere pubbliche e di pubblico interesse ivi previste); b) escussa la fideiussione, ha realizzato – negli anni 2010, 2011 e 2012 (per € 1.454.000,00) – i primi tre dei programmati cinque lotti di tali opere in sostituzione dei soggetti inadempienti, tramite forme pubbliche di selezione degli attuatori; c) dal 2013 è sottoposto al Patto di Stabilità interno e, per evitare eventuali sanzioni connesse allo sfornamento dei relativi parametri, ha sospeso l'esecuzione degli ulteriori lotti di opere pubbliche.

L'ente premette altresì che: a) la società assicuratrice, garante nel rapporto fideiussorio, ha appellato la predetta sentenza di primo grado; b) le società immobiliari realizzatrici dell'intervento, nel frattempo messe in liquidazione, hanno presentato nel novembre 2013 ricorso al T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, per la condanna dell'ente alla realizzazione delle opere non ancora eseguite ed al risarcimento dei danni connessi alla mancata vendita dei lotti, determinata, secondo i ricorrenti, dall'omessa realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Ciò premesso, l'istante Sindaco – in considerazione del fatto che l'ente si trova nella "paradosale situazione" di non poter eseguire le opere per il rispetto del patto di stabilità, con la conseguente esposizione al rischio di dover risarcire i danni in sede giudiziale, ovvero di procedere alla realizzazione delle opere medesime, violando però, in virtù di ciò, il patto stesso – formula il quesito di seguito indicato, volto, nella sostanza, ad appurare se l'utilizzo delle somme derivanti dall'escussione delle fideiussioni possa essere escluso dal computo degli obiettivi del patto di stabilità.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Arcene (BG) – in relazione alla descritta fattispecie ed alla predetta “situazione paradossale” in cui l’ente viene a trovarsi – ha posto alla Sezione il seguente quesito:

«se le somme delle polizze fideiussorie escusse (...) per la realizzazione coattiva delle opere previste nel (...) Programma integrato di intervento di iniziativa privata – data la loro natura privata – rientrano o meno nell’ambito di quelle da considerarsi ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno».

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Arcene all’ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell’art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell’ente con l’organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall’ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L’esame e l’analisi svolti nel parere si limitano ad individuare l’interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell’ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest’ultimo la

decisione in ordine alle modalità applicative di detta interpretazione in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con riferimento all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le istanze di parere, si osserva che il Sindaco del Comune è organo legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale.

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).

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) 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 l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'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 e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni 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 del 2010).

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

Dalle sovraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività considerato.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, complessivamente intesa nei suoi profili sostanziali, la Sezione osserva preliminarmente che essa, secondo un costante orientamento del giudice contabile, rientra nella materia della contabilità pubblica, afferendo all'interpretazione della disciplina legislativa concernente il c.d. patto di stabilità interno (v., per tutte, questa Sezione, deliberazione n. 375/2014/PAR).

La richiesta di parere in esame, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1.- In via preliminare, la Sezione precisa che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che, in materia, lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie.

Tale parere, peraltro, è definito nel suo oggetto dalla concreta formulazione dell'istanza presentata dall'ente; tuttavia la pronuncia di questa Sezione si atterrà ad una disamina delle sole questioni generali ed astratte sottese ai quesiti posti dall'ente locale.

2.- Con il quesito prima riportato l'ente territoriale chiede, in definitiva, se, ai fini del rispetto del patto di stabilità, debbano essere considerate anche le somme derivanti dall'escussione di polizze fideiussorie emesse a garanzia della realizzazione di opere di urbanizzazione previste in un programma

integrato di intervento, attesa, secondo la ricostruzione dell'ente locale, la natura sostanzialmente "privata" di tali somme.

2.1.- Al riguardo, basti rilevare che questa Sezione di controllo ha più volte messo in luce la natura cogente delle disposizioni costituenti il patto di stabilità interno. Gli articoli 30, 31 e 32 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), come più volte modificati e integrati, da ultimo, per quanto di rilievo, dall'art. 1, comma 489, della legge n. 190 del 2014, disciplinano la materia, fra l'altro, per l'anno 2015 (per approfondimenti si rinvia alla Circolare MEF-RGS n. 6 del 18 febbraio 2014, relativa al triennio 2014-2016). Con riferimento alle voci di entrata e di spesa escludibili dal saldo finanziario valido ai fini della verifica del rispetto del patto, l'art. 31, commi 7 ss., della citata legge n. 183 del 2011, come successivamente modificato, ha confermato, nelle sue linee portanti, il previgente sistema di deroghe, con alcune variazioni. Importanza fondamentale assume in materia il comma 17, che abroga le disposizioni che individuano esclusioni di entrata o di spesa non previste espressamente dalla stessa legge di stabilità per il 2012. Pertanto, per l'esercizio finanziario in corso, non sono consentite esclusioni di entrate o di spese diverse da quelle previste dalla legge.

Il predetto principio di tassatività è stato più volte oggetto di attenzione da parte di questa Corte, che ha sempre confermato la natura imperativa ed inderogabile delle relative disposizioni legislative (v. la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 6 del 25 gennaio 2011; le deliberazioni di questa Sezione n. 1026/2010/PAR, n. 54/2012/PAR, n. 375/2014/PAR).

Quanto esposto è confermato, da ultimo, dalla citata Circolare MEF-RGS n. 6 del 2014, che, per il triennio 2014-2016, riporta una dettagliata esplicitazione delle ipotesi di entrate e spese escludibili in forza delle vigenti disposizioni di legge.

2.2.- Al riguardo, si deve altresì rilevare che i precedenti del giudice contabile hanno evidenziato, in applicazione dei predetti principi, la rilevanza, ai fini del rispetto del Patto di stabilità, delle somme derivanti dall'escussione di polizze fideiussorie stipulate in attuazione di convenzioni urbanistiche. L'ente infatti, escutendo la fideiussione, subentra ai privati nel completamento delle opere di urbanizzazione "in proprio" e, così facendo, imprime una connotazione pubblicistica alle somme a tal fine utilizzate, che peraltro entrano nel bilancio dell'ente e conseguentemente restano assoggettate alla relativa disciplina, anche in termini di rispetto degli specifici obiettivi vigenti in riferimento al patto di stabilità (v. Sezione regionale di controllo per il Veneto,

deliberazione n. 128/2013/PAR; cfr. altresì questa Sezione, deliberazione n. 1044/2009/PAR).

3.- Di tali enunciati il Comune richiedente terrà dunque conto nella valutazione della fattispecie, ferma comunque restando la sua autonomia, nel rispetto dei limiti legislativi vigenti, nell'attività di spesa e di gestione del bilancio, nonché nell'individuazione degli eventuali margini di intervento collegati alla complessiva riduzione della spesa corrente.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore

(dott. Cristian Pettinari)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

30 Marzo 2015

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)