CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2024

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere – Relatore
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad

oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ripacandida con nota prot. n. 6568 dell'1.10.2024 acquisita da questo Ufficio al prot. n. 1231 dell'8.10.2024;

VISTA l'ordinanza n.24/2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ripacandida ha richiesto a questa Sezione un parere, ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in primo luogo, circa la corretta interpretazione della legge 219/1981 per sapere "*se la stessa finanzia anche tramite le economie dei progetti realizzati e restante somma depositata presso la Banca d'Italia, i progetti presentati, approvati, candidati e finanziati ma poi non realizzati a causa di ritardi ad opera dei privati e successiva perdita del buono contributo*". Prosegue il Comune che "*diversamente dovrebbe pagare con risorse del proprio bilancio l'incarico professionale affidato con proprio provvedimento su delega dei privati ai sensi dell'articolo 9 comma 7 della stessa legge*".

Con un secondo quesito, strettamente connesso al primo, il Comune chiede la corretta interpretazione, in particolare, dell'articolo 9 comma 7 della legge 219/981, al fine di sapere se la delega menzionata nella norma debba intendersi quale riferimento all'istituto della rappresentanza ex articolo 1387 e seguenti del codice di civile, da cui "*deriva che è obbligato al pagamento il rappresentato ossia i privati proprietari dell'immobile anche in presenza di deleghe*

al comune per la progettazione esecuzione e gestione dei lavori di ricostruzione degli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 1980 e conseguente provvedimento amministrativo (delibera di consiglio) di affidamento dell'incarico al progettista". La risposta al quesito, prosegue il Comune, è necessaria al fine di evitare contenziosi o con il progettista incaricato "*in forza del provvedimento amministrativo il quale che pretende il pagamento dalla sua unica parte contrattuale (il comune) laddove i privati rifiutano di pagare*"; oppure con i privati "*qualora questi non intendano procedere al rimborso o siano omissivi con conseguente esborso di cospicue somme a valere su fondi pubblici probabilmente non restituite dai privati se non previa instaurazione di giudizio civile*".

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione della funzione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta; sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere.

Ammissibilità soggettiva

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Ripacandida, che ha la rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del TUEL.

Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale

all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero di altri plessi magistratuali (penale, civile o amministrativo).

Alla luce dei principi sopra richiamati, occorre procedere al vaglio dei contenuti della richiesta che, occorre evidenziare, è formulata in termini non chiari.

Essa contiene due quesiti di cui il secondo parrebbe precedere logicamente il primo. Tale secondo quesito non attiene alla materia della contabilità pubblica riguardando, invece, questioni di ordine giuridico riservate ad altre giurisdizioni. In particolare, si tratta di una problematica già scrutinata dal giudice amministrativo, come si illustrerà di seguito, sugli effetti della delega cui si riferisce l'art. 9 c. 7 della legge 219/1981, effetti che potrebbero comportare oneri finanziari per il comune. La Sezione delle Autonomie, in particolare nella deliberazione n.24/Sez. Aut/2019/QMIG, ha confermato che «*la materia della contabilità pubblica [...] non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale*». Pertanto, solo per questo, detto quesito è da ritenersi inammissibile.

In ogni caso, sia con il primo che con il secondo quesito, l'ente non richiede l'avviso della Corte su questioni interpretative di portata generale ed astratta, ma, piuttosto, intenderebbe ottenere una valutazione sulla correttezza e sulla legittimità di un procedimento in corso di svolgimento e dei relativi atti gestionali, al fine di evitare un eventuale danno erariale. Dalla formulazione della richiesta di parere, come anticipato poco chiara, sembrerebbe profilarsi anche un giudizio civile nelle fasi prodromiche o addirittura già instaurato.

A supporto di tali conclusioni, si consideri, che il Comune si riferisce ad un'ipotesi specifica di progetti "*non realizzati a causa di ritardi ad opera dei privati e successiva perdita del buono contributo*"; che l'ente ha già "*acquisito comunicazioni per iscritto da privati che rifiutano di procedere all'esborso di somme a loro carico*"; che il progettista "*pretende dal comune il pagamento per l'intero minacciando l'instaurazione di un contenzioso*" tenuto conto che l'incarico è stato "*commissionato direttamente ed esclusivamente dal Comune per mezzo di*

delibera di Consiglio"; che potrebbe derivare al Comune un danno erariale "*con esborso di somme in forza di provvedimenti adottati su delega dei privati (affidamento di incarico a progettista)*", alla luce di comunicazioni dei privati che rifiutano pagamenti a loro carico.

Ad avviso del Collegio, la richiesta è, pertanto, complessivamente, da ritenersi inammissibile da un punto di vista oggettivo considerato che essa comporta, di fatto, valutazioni su un caso specifico e implicherebbe una interferenza della Corte con l'attività gestionale dell'ente in corso e/o suscettibile di sindacato in altre sedi, anche giurisdizionali, tra cui quella contabile.

La magistratura contabile, a cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo (e nell'ambito di queste ultime anche funzioni consultive), non può, infatti, partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva (in particolare provvedimentale), né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla soluzione di conflitti interni o esterni all'ente, in quanto ciò sarebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri e creerebbe tensioni all'interno del sistema delineato dalla Costituzione (cfr. Sez. Reg. controllo Basilicata 15/2024/PAR).

Qualora la Corte dei conti derogasse a tale fondamentale limite, si inserirebbe "*nei processi decisionali dell'ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*" (Sezione Autonomie, n. 5/2006).

La medesima Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 24/2019) ha evidenziato, poi, che "*la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)*".

La funzione consultiva della Corte dei conti "*non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari*", anche perché, diversamente opinando, "*detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di*

precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità" (cfr. deliberazione Sezione Autonomie n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Ferma restando la rilevata inammissibilità oggettiva della richiesta di parere, incidentalmente, ed astraendosi dal caso concreto, la Sezione evidenzia che la questione sottoposta all'attenzione va inquadrata nell'ambito della normativa che ha disciplinato l'assegnazione di fondi stanziati dalle leggi speciali 14 maggio 1981, n. 219 e 23 gennaio 1992, n. 32 e ss. mm. e ii. destinati alla ricostruzione post-sisma del 1980, nei territori delle regioni Campania e Basilicata.

La legge 14 maggio 1981, n. 219, di conversione del d.l. n. 75 del 1981, ha costituito il quadro di riferimento essenziale per l'attuazione degli interventi pubblici e privati. Altre norme furono emanate anche in seguito e, in considerazione delle numerosità di provvedimenti legislativi tra loro non coordinati, è stato adottato il decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76, recante il "*Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982*" (di seguito T.U.), su cui è poi intervenuta, tra l'altro, la l. n. 32/1992.

Giova rilevare che, per la predisposizione del suddetto T.U., il Governo ha tenuto conto del parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato dell'8 giugno 1989. Successivamente, il Ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno valutò opportuno adottare anche una apposita "*circolare esplicativa*", la n. 425 del 5 giugno 1990.

L'art. 9 c. 7 della legge 219/1981, su cui si sofferma il Comune nella richiesta di parere, è confluito nell'art. 10 del T.U. – che disciplina i contributi destinati ai privati per la ricostruzione degli immobili di proprietà – che prevede che "*Il comune subentra nei diritti degli aventi titolo ai contributi di cui alla lettera a) del precedente primo comma, ove gli interessati vi abbiano rinunciato, delegando al comune la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori. A tal fine non si applica il termine di cui all'articolo 18, comma 5. La disposizione del presente comma si applica altresì ove sia stato delegato altro ente pubblico.*" Nella circolare sopra citata, si chiarisce che la norma "*fa riferimento, limitatamente alla prima abitazione, alla facoltà a suo tempo attribuita*

al proprietario di delegare al comune la realizzazione dei progetti e delle opere per la ricostruzione di detta prima abitazione, ove il proprietario stesso avesse ritenuto di non essere in grado di farvi fronte".

In merito a tale facoltà, l'Adunanza generale del Consiglio di Stato, con il parere del 1989 citato, si è espressa nel senso di ritenere che "*in caso di rinuncia ai contributi da parte degli aventi diritto e di "delegazione" ai comuni della progettazione, esecuzione e gestione dei lavori di cui all'articolo 9, comma 7, legge n. 219/81, non si attui una successione di natura privatistica del comune nella situazione del privato, ma che, una volta avvenuta la rinuncia del privato ai contributi, il rapporto venga completamente attratto nell'area pubblicistica caratterizzata dalla finalità pubblica della ricostruzione* (sottolineatura aggiunta). *Pertanto l'onere di presentazione della documentazione integrativa entro il termine del 31 marzo 1989, di cui al successivo articolo 18, comma 5, che realizza sostanzialmente una limitazione in funzione di controllo all'esercizio della situazione giuridica soggettiva del privato, non ha ragione di sussistere una volta che il comune sia subentrato al privato e che sia sorta una situazione giuridica soggettiva di natura pubblica in capo al comune stesso. Il comune dovrà quindi scegliere i contraenti secondo le norme del diritto pubblico. La novità e la delicatezza della questione costituiscono elementi dai quali non si può prescindere nella valutazione del comportamento degli operatori e dei conseguenti atti giuridici, che siano stati realizzati sul presupposto di una successione di diritto privato tra soggetti privati originariamente aventi titolo ai contributi e comuni o enti pubblici*."

A tale tesi ha aderito la Corte di Cassazione, Sez. I, con sentenza del 23.1.2018 n.7158, cui si rinvia. Analogo principio si desume anche dall'orientamento della giustizia amministrativa (TAR Campania 10 aprile 2003, n. 3696), in base al quale "*la delega che il privato faccia al Comune per l'esecuzione dei lavori di cui all'art. 9 della legge n. 219 del 1981 comporta la rinuncia al contributo previsto da tale legge. Gli effetti dell'atto di delega, con la loro portata abdicativa, sono definitivi e non rimangono nella disponibilità dell'interessato, al quale non è riconosciuta la potestà di ripristinare la situazione anteriore, ritirando la delega conferita. Del resto, anche a voler prescindere dal valore dismissivo dell'atto, il conferimento della delega determina l'attivazione del procedimento relativo alla progettazione, esecuzione e gestione dei lavori e sarebbe incongruo e*

contrario ai principi di buon andamento dell'azione amministrativa che un'attività comunque comportante l'impiego di risorse organizzative e finanziarie rimanga assoggettata all'alea di un ripensamento unilaterale da parte del privato. Ne consegue che la manifestazione di volontà espressa da quest'ultimo non può che essere irrevocabile (cfr. Sezione Reg. Controllo Puglia - Deliberazione n.127/PAR/2013).

La complessa normativa ha dato lugo nel corso degli anni anche all'adozione di numerose norme regionali. Per quanto riguarda la Regione Basilicata, si rileva che essa, con la legge regionale 22 ottobre 2007, n. 18 "*Nuove norme in materia di snellimento e semplificazione delle procedure relative al completamento del processo di ricostruzione edilizia nella Regione Basilicata, nonché le modalità per la determinazione dei canoni di locazione*", ha disciplinato le procedure amministrative relative al completamento dell'opera di ricostruzione nel territorio della Regione Basilicata colpito dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982. Quanto alle risorse finanziarie, all'art. 8 bis e, in particolare, all'art. 8 *ter,* sono state declinate le finalità per l'utilizzazione delle economie, cui il Comune potrà fare riferimento, ma che *prima facie* non sembrano corrispondere a quelle indicate dall'ente nell'istanza di parere.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di controllo per la Basilicata dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni esposte in parte motiva, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ripacandida.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Ripacandida.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2024.

Il Relatore Il Presidente

F.to Dott.ssa Elisabetta Midena F.to Dott. Giuseppe Tagliamonte

Depositata in Segreteria il 30 ottobre 2024

Il Funzionario Preposto ai servizi di supporto

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO