



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 19 febbraio 2020

Parere richiesto dal Comune di Cassano d'Adda

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.4153 del 7 febbraio 2020 con la quale il Comune di Cassano d'Adda ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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 di parere;

udito il relatore dott. Luigi Burti.



oggetto della richiesta

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Cassano D'Adda premette che l'Ente "è proprietario di una significativa porzione della rete e degli impianti di distribuzione del gas naturale, attualmente oggetto di concessione a favore della società Unareti spa in forza di convenzione sottoscritta nel 1999, con scadenza naturale nel 2029.

Nelle more dell'aggiudicazione della gara d'ambito per l'affidamento del servizio (avviata il 31.12.2019 dalla Stazione Unica Appaltante con la pubblicazione della manifestazione d'interesse), il Comune sta valutando la possibilità e l'opportunità di alienare la rete di proprietà, tenendo conto delle considerazioni giuridiche e delle indicazioni di questa rispettabile Sezione, rese nei pareri 295/2013/PAR e 227/2016/PAR.

Per la suddetta finalità, l'Ente ha proceduto a modificare il regolamento in materia di alienazioni patrimoniali, inserendo la specifica casistica del bene in questione (patrimonio indisponibile asseruito ad uso permanente di servizio pubblico); parallelamente, il bene è stato inserito nel Piano triennale delle alienazioni e valorizzazioni patrimoniali di cui all'art. 55 del D.L. n. 112/2008. In ragione della qualificazione giuridica del bene da alienare come patrimonio "indisponibile", formula i seguenti quesiti:

1. se trovi applicazione, in via analogica, la disposizione dell'art. 1, comma 443 della L. 228 del 24/12/2012, in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell'articolo 162 del TUEL, in materia di vincoli di destinazione dei proventi da alienazione del patrimonio "disponibile";

2. se trovi applicazione, in via analogica, la disposizione dell'art. 56-bis, comma 11 del decreto-legge n.69 del 21/06/2013 recante l'obbligo di destinazione vincolata del 10% dei proventi da alienazione del patrimonio disponibile all'estinzione anticipata del debito e se tale destinazione possa ritenersi "assorbita" da identica destinazione effettuata ai sensi della legge 228/2012, in caso di destinazione superiore al 10%."

Ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo

richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *“di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali”*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni

intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, nel caso in esame, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile in quanto l'oggetto del quesito risulta sussumibile nella materia della "contabilità pubblica".

Infatti, l'Istante chiede se le norme richiamate nella nota che disciplinano la destinazione dei proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile possano applicarsi analogicamente anche per i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio indisponibile.

Merito

Giova preliminarmente richiamare il quadro normativo che disciplina la materia oggetto dei quesiti.

Come è noto l'art 58 del d.l.112/2008 convertito nella legge 133/2008 ha disposto, fra l'altro, per i comuni l'obbligo di procedere con deliberazione dell'organo di governo alla redazione di un elenco di beni appartenenti al patrimonio immobiliare non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

Sulla scorta di tale elenco viene redatto il piano di alienazione dei beni immobili che costituisce un allegato al bilancio.

Il suddetto art 58 statuisce: " 1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale....."

L'art 1 comma 443 della legge 228 /2012 ha poi disposto:

*"in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell'articolo 162 del decreto legislativo 18 agosto. 2000, n. 267, i proventi **da alienazioni di beni patrimoniali disponibili** possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito"*

Ha fatto seguito l'art.56 bis comma 11 del D.l.69/2013 così come modificato dal d.l. 78/2015 che stabilisce:

"in considerazione dell' eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al

*Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario **patrimonio immobiliare disponibile** degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. **Per gli enti territoriali la predetta quota del 10% è destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e per la restante quota secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.** Per la parte non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228."*

La disposizione da ultimo indicata obbliga gli enti locali a destinare i proventi derivanti dalle cessioni di beni patrimoniali disponibili, al finanziamento delle spese per l'estinzione di mutui nella misura del 10%, a differenza di quanto disposto dal comma 443 della legge 228/2012 che invece prescriveva che i suddetti proventi fossero prioritariamente destinati agli investimenti, e soltanto in mancanza di quest'ultimi ovvero per l'eccedenza, venissero destinati all'estinzione del debito.

In base alle disposizioni richiamate il Collegio ritiene che le norme in materia di vincoli di destinazione dei proventi da alienazione del patrimonio disponibile (art. 1, comma 443 della legge n. 228/2012 e art. 56 *bis*, comma 11, del d.l. n. 69/2013) non possano trovare applicazione nei confronti dei beni patrimoniali indisponibili, indipendentemente dalla loro commerciabilità. Trattasi, infatti, di norme aventi uno specifico ambito di applicazione oggettiva che non lascia spazio ad interpretazioni estensive. D'altra parte quando il legislatore ha voluto sottoporre allo stesso trattamento i beni patrimoniali disponibili e i beni patrimoniali indisponibili, non si è specificatamente riferito agli uni o agli altri; si pensi all'art. 1, comma 866, della legge n. 205/2017, dove la norma ha fatto, riferimento alla possibilità, per gli enti locali, di utilizzo dei proventi derivanti dalle "alienazioni patrimoniali", anche di quelli derivanti da azioni o piani di razionalizzazione, senza distinguere tra beni del patrimonio disponibile o indisponibile dell'Ente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere
Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 febbraio 2020

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
4 Marzo 2020

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)