



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 24 febbraio 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario - relatore
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Padova in data 14 gennaio 2025, acquisita al prot. Cdc n. 279 del 21 gennaio 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 6/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Chiara Bassolino.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Padova ha sottoposto alla Sezione una richiesta di parere - formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - in materia di *"finanziamenti di ristrutturazione di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica di proprietà Ater da parte dei Comuni"*.

In particolare, nella istanza di parere si premette che la richiesta di *"alloggi popolari ... riesce ad essere soddisfatta solo parzialmente"* a causa di un patrimonio sia comunale sia delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (Ater) inferiore alla domanda sociale e che *"il problema è aggravato dal fatto che una significativa quota di tali alloggi residenziali non è disponibile in quanto versa in stato manutentivo tale da non renderli idonei all'assegnazione"*; per *"tali alloggi sfitti le Ater sono tenute a corrispondere ai comuni l'IMU"*.

Dopo aver richiamato l'art. 16 della legge regionale n. 39/2017, che prevede che le Ater provvedono al raggiungimento dei propri scopi, *inter alia*, mediante *"i finanziamenti...degli enti locali"* e *"considerato che i comuni hanno tutto l'interesse a soddisfare il bisogno abitativo e risultano essere gli enti preposti all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in virtù di quanto previsto all'articolo 24 della L.R. 39/2017 sopracitata"*, il Sindaco si domanda *"se sia contabilmente ammissibile che il Comune trasferisca all'Ater quota parte delle risorse versate a tale titolo di IMU al Comune stesso, previa la sottoscrizione di un'apposita convenzione"*, di cui si delinea il possibile contenuto.

Pertanto, il Comune di Padova ha chiesto alla Sezione *"se sia possibile per i Comuni, sulla base del vigente diritto in materia, finanziare, con risorse proprie, la ristrutturazione di alloggi sfitti di proprietà di Aziende Territoriali per l'edilizia residenziale, ma comunque destinati a soddisfare esigenze abitative delle comunità da essi rappresentate, per le finalità descritte in premessa"*.

Nella richiesta, è stato anche precisato che *"alcune Ater" hanno "avviato un contenzioso presso la competente corte di giustizia tributaria, volta a contestare la suddetta debenza IMU"*. Pertanto, *"senza entrare nel merito dello specifico contenzioso"* è stato altresì chiesto *"se sia possibile inserire nella convenzione anzidetta una apposita clausola tramite la quale l'Ater rinunci ad ogni ricorso in suddetta materia nonché ad ogni ripetizione relativa"*.

DIRITTO

I. Pregiudiziale all'esame della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della concomitante sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva

e oggettiva della richiesta, così come previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delineati dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo, nell'accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti legittimanti la richiesta di esercizio della funzione consultiva, deve valutare che:

- la richiesta sia formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune, Città metropolitana etc.);
- l'oggetto del quesito riguardi la materia della contabilità pubblica, intesa quale *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006); il concetto di contabilità pubblica, dunque, *"consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* (SS.RR. Controllo n. 54/CONTR/2010). E' stato, inoltre, precisato che, da un lato, in una visione dinamica della nozione, *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* e, dall'altro, che alla suddetta definizione della materia di contabilità pubblica non può però essere ricondotta *"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"* (SS.RR. Controllo n. 54/CONTR/2010);
- il quesito abbia rilevanza generale e astratta, non potendo *"concernere fatti gestionali specifici ..."* o implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. Inoltre, il quesito non deve formare oggetto di esame da parte di altri Organi e non deve creare interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altra magistratura (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). A tal

proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È, infatti, esclusivo onere dell'Amministrazione applicare le norme al caso di specie, non potendo, quindi, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale; ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa deve, dunque, restare in capo all'ente.

II. Nel caso di specie, risulta integrato il requisito soggettivo sia con riguardo all'ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente.

Occorre precisare che la richiesta di parere è stata trasmessa direttamente e non per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione. Tale modalità, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta, posto che l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, prevedendo che le richieste possano essere formulate *"di norma"* tramite il Consiglio delle autonomie locali, non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

III. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è da ritenere invece inammissibile.

In merito al primo quesito, la Sezione si è già espressa su un'analogha richiesta di parere ritenendo che *"lo scopo (...) non è, invero, quello di conseguire un'interpretazione di un quadro normativo ritenuto poco chiaro ma sottende valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale e amministrativa di esclusiva competenza dell'ente istante, risultando, dunque, finalizzato ad ottenere - più che un parere avente rilievo interpretativo generale - un vaglio di legittimità e di merito"* (deliberazione n. 104/2024/PAR); tali considerazioni si attagliano pienamente alla richiesta in esame, giacché l'Ente non individua le disposizioni normative di cui chiedere il chiarimento interpretativo, né espone la problematica giuridica sottesa alla soluzione gestionale perseguita, ma palesa semplicemente l'intento di ottenere una valutazione di conformità della prospettata attività gestoria al quadro normativo nel quale la stessa si inserisce e all'interesse pubblico in funzione del quale quell'attività intende essere esercitata.

Alle medesime conclusioni occorre giungere anche in relazione al secondo quesito, concernente l'inserimento nell'ipotizzata convenzione di una apposita clausola di rinuncia ad ogni contenzioso in materia ed alla relativa azione di ripetizione dell'indebito. Trattandosi unicamente della gestione di uno specifico

contenzioso in essere, viene dunque a mancare il carattere astratto della fattispecie che deve costituire oggetto del quesito, e ciò a prescindere dalla circostanza che l'Ente entri o meno nel merito dello specifico contenzioso; il che, peraltro, rende il quesito stesso inammissibile anche sotto il profilo della mancata attinenza alla materia della contabilità pubblica.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibile, nei termini sopra espressi, la richiesta di parere in esame.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Padova e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2025.

Il Relatore

Chiara BASSOLINO

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 10 marzo 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente