

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario

nella Camera di consiglio del 25 ottobre 2011

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 in data 16 settembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Pontirolo

Nuovo (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la Camera di consiglio del 25 ottobre 2011 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Con la richiesta di parere formulata in data 16 settembre 2011, il Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo, dopo aver riferito che l'ente a partire dal 2012 sarà sottoposto alla disciplina relativa al Patto di stabilità interno poiché alla data del 31 dicembre 2010 ha raggiunto la popolazione di 5.102 abitanti, illustra un'operazione finanziaria che intenderebbe porre in essere per addivenire alla ristrutturazione di uno stabile, in disuso da alcuni anni, precedentemente utilizzato quale sede della scuola elementare.

Evidenzia che anche a seguito del coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni di volontariato locale, la Giunta comunale, con deliberazioni n. 1 del 13 gennaio 2011 e n. 9 del 14 febbraio 2011 la Giunta Comunale ha approvato *"il progetto preliminare per i lavori di riqualificazione energetica e funzionale della ex scuola elementare pari ad un importo complessivo di € 2.020.000,00 e la relativa richiesta di contributi regionali"*.

Inoltre, il Comune ha concordato con le associazioni di volontariato locale che la gestione del bene e le spese sia di manutenzione ordinaria che inerenti la gestione faranno carico alle associazioni che si sono impegnate ad erogare al Comune anche un canone per l'utilizzazione del bene.

Svolta questa premessa riferita alla ristrutturazione ed al successivo utilizzo del bene, il Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo rileva che l'Ente a partire dall'anno 2012 sarà soggetto alle regole del patto di stabilità, *"che presenta un'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti pari al 1,6% al 31.12.2010"*, e che *"prevede di finanziare il costo complessivo dell'opera di € 2.020.000,00 con contributi regionali già concessi per € 550.000,00, con entrate proprie per € 250.000,00"*, mentre per la restante parte prospetta due soluzioni in relazione alle quali domanda il parere della Sezione.

La prima possibilità che l'ente ha preso in esame prevede l'*"assunzione di un mutuo di € 1.220.000,00 da contrarre entro l'anno con ammortamento dal 2012"*, e l'*"inserimento nel bando di gara di condizioni dilazionate di pagamento, soggette ad accettazione da parte della ditta aggiudicataria, per la parte dei lavori finanziati con il mutuo (es. € 800.000,00 pagabili con l'approvazione degli stati di avanzamento, mentre la restante parte di € 1.220.000,00 dilazionata in 8/10 anni con rate da pagare con*

scadenza annua"). La ragione della possibile adozione di questa soluzione è spiegata dal primo cittadino del Comune di Pontirolo Nuovo con la considerazione che *"la contrazione del mutuo garantisce la copertura finanziaria della spesa, ma la relativa entrata non rileva ai fini del patto di stabilità", cosicché "prevedendo nel bando di gara una dilazione dei pagamenti in 8/10 anni, si creerebbe una minore incidenza annua sugli equilibri del patto di stabilità e quindi la maggiore possibilità di controllo della spesa di investimento"*. La seconda soluzione prospettata concerne l'utilizzo del *"leasing per l'intero ammontare dell'intervento, anticipando in corso d'opera i contributi regionali già concessi, e prevedendo tra le spese correnti la rata del canone leasing al termine dei lavori"*. Secondo il richiedente, con il ricorso al leasing non si produrrebbero *"squilibri del patto di Stabilità"*, si trasferirebbero *"in capo alla ditta aggiudicataria le responsabilità di realizzazione dell'intervento"*, anche se si genererebbe *"un maggior costo per l'ente rispetto alla rata di ammortamento del mutuo"*.

In conclusione, l'ente domanda alla Sezione un *"parere in merito alla soluzione applicabile, nel rispetto della legittimità del finanziamento dell'opera e dei principi del patto di stabilità, evidenziando che l'ente ritiene economicamente più vantaggiosa la prima soluzione prospettata"*.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

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 Pontirolo Nuovo, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Pontirolo Nuovo rientri nell'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 e 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. 131/2003 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 con l'organo di controllo esterno (per tutte: 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 svolta nel parere è limitata 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 in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, 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 il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'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, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato implica l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte 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.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e pertanto può essere esaminata nel merito.

Il quesito, infatti, attiene all'interpretazione di una delle principali discipline di finanza pubblica che il legislatore ha dettato in relazione alla complessiva disciplina della gestione finanziaria degli Enti locali: quella del Patto di stabilità interno.

Il quesito proposto dal Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo

La richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo è chiara sia nella descrizione dei presupposti di fatto che in relazione alle questioni inerenti la disciplina del Patto di stabilità interno che l'Ente deve affrontare.

La richiesta di parere in esame esplicita i problemi ed i dubbi operativi che incontrano molti Enti locali nella gestione dei loro investimenti a seguito dell'attuale disciplina del Patto di stabilità interno.

Infatti, come si evince dal quesito formulato dal Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo, le difficoltà operative degli enti sono originate non solo dall'introduzione del

sistema della competenza mista, ma anche dalla contemporanea previsione che le entrate derivanti da mutuo non rilevano ai fini del Patto.

In sostanza, l'intendimento del legislatore è stato quello di limitare il ricorso all'indebitamento prevedendo che, di fatto, anche gli investimenti devono essere finanziati con risorse proprie.

Il debito contratto in relazione ad uno specifico investimento può consentire di disporre della liquidità immediata necessaria ad erogare il corrispettivo per la realizzazione di un investimento, ma il finanziamento del pagamento ai fini del Patto deve essere assicurato da risorse proprie.

Tenendo conto di questa premessa, può essere esaminato il quesito posto dal Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo.

La disciplina relativa al Patto di stabilità interno costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e, come tale deve essere osservata da tutti gli enti.

Come noto, il legislatore recentemente ha rafforzato questa conclusione prevedendo la nullità dei contratti e degli atti posti in essere dagli enti locali con finalità elusiva e sanzionando gli amministratori ed i dirigenti pubblici che li pongono in essere (art. 20, co. 10 – 12 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111).

La natura della disciplina e l'esplicita previsione della nullità delle attività elusive sono dirette ad assicurare l'osservanza del vincolo da parte di tutti i soggetti interessati, ma non impediscono a ciascuno di essi di programmare le attività di investimento e le modalità attuative in base alle specifiche esigenze dell'Ente, ivi compresa l'osservanza del Patto.

L'intendimento perseguito dal legislatore con l'introduzione della norma che sanziona le attività elusive non è quello di limitare la programmazione delle modalità di esecuzione degli investimenti ma di evitare che vengano poste in essere attività amministrative o contrattuali che non siano sorrette da giustificazioni economiche proprie ma solo dall'intento di assicurare in modo artificioso il rispetto formale della disciplina pattizia.

Non è possibile, quindi, in linea generale stabilire quali siano gli atti e i contratti che hanno natura elusiva poiché si tratta di un accertamento che può essere fatto unicamente in relazione alle circostanze concrete che ricorrono di volta in volta.

In linea di principio, la programmazione dei tempi di acquisizione delle entrate relative ad uno specifico investimento, così come dei tempi di pagamento sono ammissibili purchè non si pongano in contrasto con le norme di contabilità pubblica o

della legislazione ordinaria (ad es. in materia di tempi dei pagamenti) che regolano la materia in oggetto.

Infatti, qualora si verifichi il contrasto e, quindi, si versi in una situazione di contrasto con specifiche previsioni di legge (ad es. mancato rispetto dei tempi di pagamento), appare chiara la volontà dell'ente di adottare un comportamento che consente il raggiungimento dell'obiettivo del Patto, anche violando altre previsioni normative.

Peraltro, anche qualora non vi sia una specifica violazione di legge ma l'adozione di un particolare strumento contrattuale consenta il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal Patto con un ingiustificato aggravio dei costi da parte dell'Ente locale si è in presenza di una situazione che, in base all'esame delle circostanze concrete, può rivelare l'intento elusivo.

Le conclusioni sopraindicate permettono di manifestare molti dubbi sull'opportunità che il Comune di Pontirolo Nuovo adotti le soluzioni alternativamente proposte.

Infatti, ferma restando l'autonomia dell'Ente di individuare quale sia la migliore soluzione che consente la realizzazione dell'investimento e il rispetto dei vincoli derivanti dal Patto, nessuna delle due possibilità prese in considerazione dall'ente sembra idonea a garantire il risultato voluto dall'amministrazione: assicurare il raggiungimento degli obiettivi del Patto nel rispetto delle norme che regolano la gestione finanziaria degli enti locali.

Quanto alla prima possibilità prospettata dal Sindaco di Pontirolo Nuovo - prevedere che il pagamento all'impresa realizzatrice dell'opera pubblica avvenga in un arco temporale di 8 - 10 anni successivi alla conclusione dell'intervento - occorre osservare, da un lato, che i tempi di pagamento di un'opera o di un servizio prestato alla pubblica amministrazione non possono eccedere gli ordinari tempi previsti dalla disciplina speciale di derivazione comunitaria, e, dall'altro, che l'eventuale previsione di dilazioni, che debbono essere comunque brevi, deve essere accompagnata dal riconoscimento di interessi; peraltro, l'eventuale previsione di clausole difformi, anche se contenute nel bando di gara, è da considerare nulla (d. lgs. 9 ottobre 2002, n. 231. Sul punto, in specifico si veda: la Determinazione n. 4 del 7 luglio 2010, dell'autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici; Cons. Stato, V, 1° aprile 2010, n. 1885; la nuova direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, pubblicata in GU dell'Unione Europea L/48/1 del 23 febbraio 2011).

La seconda possibilità è da ritenere esclusa in relazione alle concrete modalità che

l'ente intenderebbe adottare.

Come noto, la giurisprudenza contabile da tempo ha delineato le caratteristiche che deve presentare l'utilizzo del leasing immobiliare in costruendo per poter essere utilizzato quale modalità contrattuale utile per realizzare gli investimenti degli Enti locali (in particolare: Corte conti, sez. contr. Lombardia, 13 novembre 2008, n. 87; id, 21 dicembre 2009, n. 1139 e, da ultimo, Sez. Riunite, 16 settembre 2011, n. 49), evidenziando che i rischi di costruzione e gestione dell'opera devono essere a carico del soggetto privato, l'area sulla quale deve essere eseguito l'intervento non deve essere di proprietà dell'Ente pubblico e che quest'ultimo deve conservare la libertà di acquisire o meno la proprietà del bene al termine del contratto esercitando in piena autonomia il diritto di riscatto. Negli altri casi si è in presenza di un'operazione di finanziamento atipico.

Lo stesso Sindaco del Comune di Pontirolo Nuovo evidenzia che nella specie si tratterebbe di un'operazione di finanziamento, oltretutto molto più costosa per l'Ente.

Entrambe le soluzioni prospettate dall'Ente richiedente presentano modalità attuative che si pongono in contrasto con disposizioni normative di carattere generale o di finanza pubblica e quindi non sembrano idonee ad assicurare il rispetto sostanziale della disciplina del Patto.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
28 ottobre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)