



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Fulvio Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere (relatore)
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

Nelle camere di consiglio del 1 agosto 2018

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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 4084 del 25/07/2018, con cui il comune di Lacco Ameno (Na) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Bocci.

FATTO

Il Sindaco del Comune indicato in epigrafe chiede lumi in merito alla interpretazione dell'art. 32, comma 12 del d.l. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003 e in particolare se l'attivazione del “fondo rotativo presso la cassa depositi e Prestiti di cui all'art. 32, comma 12 del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003 al fine di garantire copertura e spesa alle demolizioni giudiziali (R.E.S.A.) e amministrative (in numero rilevante), può qualificarsi come “partita di giro”, non rientrante, in quanto tale, tra le forme di indebitamento previste, con conseguente sua irrilevanza sugli equilibri finanziari ed economici presenti e futuri di un comune, quale il comune di Lacco Ameno, con un cospicuo numero di procedimenti demolitori da evadere e già soggetto alla procedura di dissesto finanziario”.

Il Sindaco reputa che *“le risorse che provengono dal “Fondo per le demolizioni delle opere abusive” non possano essere considerate alla stregua di “trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico”, poiché le stesse danno luogo a un finanziamento avente una specifica destinazione, con obbligo irrevocabile di restituzione, la cui copertura non è garantita (essendo il recupero delle somme dal condannato-esecutato incerto ed occasionale, condizionale dalla sua concreta solvibilità)”* ed evidenzia che *“ a) la stessa Cassa depositi e prestiti, nella disciplina contrattuale alla quale subordina l'accesso al fondo, prevede espressamente il rilascio da parte degli Enti locali della Delegazione di Pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, prevista dall'art. 206 del citato T.U. quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti; b) ad analoghe conclusioni sulla natura del trasferimento in questione perviene la Commissione ARCONET (Armonizzazione contabile degli Enti territoriali) nel suo parere del 13 aprile 2016 reso ai sensi dell'art. 3-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011 corretto e integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014”*.

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, va verificata la circostanza se la richiesta proveniente dal comune indicato in epigrafe rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, 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 la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata -come nel caso di specie- dal Sindaco, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

B. Il medesimo quesito va pertanto scrutinato sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, dovendo rientrare nell'ambito delle materie della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003). In proposito, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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 de quibus è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni sopra citate opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione. 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 D.L. 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 17-11-2010). 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; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di

carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare 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 della Corte quale organo magistratuale.

Oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile). La questione sottoposta al vaglio del Collegio da parte dell'Ente interpellante è oggettivamente ammissibile

C. Venendo all'esame del merito della questione proposta, la disposizione recata dall'art. 32, comma 12 del d.l. n.269/2003 citato in epigrafe, ha introdotto nell'ordinamento nuove «misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali». Nell'ambito di tali misure, il comma 12 ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti S.p.A. a costituire un Fondo di rotazione dell'importo massimo di 50 milioni di euro, denominato "Fondo per le demolizioni delle opere abusive", finalizzato a concedere ai Comuni anticipazioni, senza interessi, per finanziare i costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive: *"A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a mettere a disposizione l'importo massimo di 50 milioni di euro per la costituzione, presso la Cassa stessa, di un Fondo di rotazione, denominato Fondo per le demolizioni delle opere abusive, per la concessione ai comuni e ai soggetti titolari dei poteri di cui all'articolo 27, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche avvalendosi delle modalità di cui all'articolo 2, comma 55, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e all'articolo 41, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, di anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dall'autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Le anticipazioni, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, sono restituite al Fondo stesso in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate nei tempi e nelle modalità stabilite, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa depositi e prestiti, trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni"*.

Questa Sezione non condivide la prospettazione del comune rogante che reputa che l'istituto in esame sia soltanto una partita di giro che non incide sugli equilibri presenti e futuri di bilancio e aderisce all'interpretazione unanime della Corte dei conti - di seguito richiamata - che lo colloca all'interno della categoria dell'indebitamento, sottoposta a tutti i relativi limiti di legge, inclusi quelli preclusivi per gli enti in dissesto come Lacco Ameno.

La Corte dei conti ha già chiarito in passato la natura del Fondo quale strumento di finanziamento per le Amministrazioni locali che sono tenute alla restituzione di quanto ricevuto dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. indipendentemente dalla circostanza che abbiano recuperato o meno le somme necessarie per la demolizione dell'opera abusiva. Qualora non provvedano direttamente, il Ministero dell'Interno deve effettuare il versamento alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e, successivamente, trattenere l'importo, comprensivo delle spese, da ogni trasferimento di pertinenza degli Enti locali inadempienti (cfr. deliberazione Sezione controllo per il Piemonte, n. 76/2013). "La natura di anticipazione e l'obbligo di restituzione, sia pure in assenza di interessi, implica che le somme del "Fondo per le demolizioni delle opere abusive" erogate dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. rientrano fra le forme di indebitamento alle quali possono ricorrere gli Enti locali ai sensi dell'art. 202 del TUEL. A questa conclusione, peraltro, è giunta anche la Cassa depositi e prestiti S.p.A. che nell'ambito della disciplina contrattuale alla quale subordina l'accesso al fondo prevede il rilascio da parte degli Enti locali della Delegazione di Pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, prevista dall'art. 206 del TUEL, quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti. Conseguentemente, le risorse che provengono dal "Fondo per le demolizioni delle opere abusive" non possono essere considerate alla stregua di "trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico" poiché si tratta di un finanziamento avente una specifica destinazione, con obbligo irrevocabile di restituzione. Le risorse provenienti dal "Fondo per le demolizioni delle opere abusive" devono essere allocate, quindi al Titolo V dell'entrata e in relazione al loro utilizzo si applicano tutte le disposizioni in materia di indebitamento e di Patto di stabilità interno attualmente previste" (cfr. deliberazione cit. n.76/2013).

Anche le Sezioni riunite per la regione siciliana in sede consultiva (cfr. deliberazione n. 14/2013) hanno trattato dell'istituto in esame evidenziando come "l'accesso al Fondo di rotazione che qui ci occupa, realizza, come di tutta evidenza, un'operazione che comporta l'acquisizione di risorse aggiuntive, per effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio" e che "Tale operazione, esente da corresponsione di interessi passivi ma gravata di una quota delle spese di gestione del Fondo, fa sorgere un'obbligazione debitoria a carico del Comune, suscettibile di esecuzione per compensazione da parte del Ministero dell'Interno, a carico di qualsiasi altro trasferimento a favore degli enti locali previsto dalla legge,

che prescinde dall'effettivo recupero di tali somme, da parte dell'ente locale, in danno dei soggetti obbligati alla demolizione". In base della considerazione per cui l'eventuale ricorso al Fondo di cui all'art. 32, comma 12, del D.L. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003, come una vera e propria forma di indebitamento, per come sopra specificato, la predetta sezione della Corte riteneva che esso deve ritenersi precluso in presenza dell'avvenuta attivazione della procedura di riequilibrio di cui all'art. 243 bis, del T.U. n. 267/2000 (cfr. Sezioni riunite per la regione siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 14/2013).

Va ribadita pertanto che la natura di anticipazione e l'obbligo di restituzione, sia pure in assenza di interessi, implica, comunque, che le somme del "Fondo per le demolizioni delle opere abusive" erogate dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a. rientrino fra le forme di indebitamento di cui all'art. 202 del T.U. n. 267 del 2000.

Del medesimo avviso è, peraltro, anche la Cassa depositi e prestiti che, nell'ambito della disciplina contrattuale alla quale subordina l'accesso al fondo, prevede il rilascio da parte degli Enti locali della Delegazione di Pagamento irrevocabile e *pro solvendo* a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, prevista dall'art. 206 del citato.

Ciò premesso è evidente che al comune, laddove dichiarato dissestato, è preclusa, sino al ritorno in bonis, l'attivazione del fondo rotativo per le demolizioni giudiziali o amministrative, trattandosi di operazione comportante risorse aggiuntive e spese per le quali non è prevista alcuna copertura certa in bilancio.

La predetta operazione non può qualificarsi come "partita di giro", locuzione che contraddistingue, nella contabilità finanziaria di un ente pubblico, l'entrata o l'uscita finanziaria correlata a equivalente e connessa uscita o entrata finanziaria. E' da precisare che nelle partite di giro così come nelle partite per conto terzi vi è una sostanziale neutralità dell'operazione, nel senso che entrate e spese si equivalgono ovvero le prime coprono esattamente le seconde; tanto si ricava anche dai nuovi principi contabili che sanciscono quanto segue: "La necessità di garantire e verificare l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni riguardanti le partite di giro o le operazioni per conto terzi, attraverso l'accertamento di entrate cui deve corrispondere, necessariamente, l'impegno di spese correlate (e viceversa) richiede che, in deroga al principio generale n. 16 della competenza finanziaria, le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto terzi, siano registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile" (Allegato A/2, n. 4/2 al D.Lgs 118/2011 PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA CONTABILITA' FINANZIARIA, 7.2). Nella fattispecie oggetto del parere se chi ha commesso l'illecito edilizio non ottempera al pagamento

delle spese di demolizione forzata (caso frequente), è onere del Comune pagare le predette spese mentre le somme versate dalla cassa depositi e Prestiti costituiscono una semplice “anticipazione” per far fronte a momentanea carenza di liquidità. Anche da questo punto di vista, è da escludere che tale anticipazione possa considerarsi una partita di giro.

L’attivazione del fondo rotativo al fine di dare copertura alle demolizioni giudiziali equivale, pertanto, a fronte di un recupero solo aleatorio, un vero e proprio indebitamento suscettibile di alimentare, in futuro, le condizioni di una nuova crisi finanziaria che il comune stesso, mediante la procedura di risanamento, è obbligato ad evitare.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 1 agosto 2018

L’Estensore
(Rossella Bocci)

Il Presidente
(Fulvio M.Longavita)

Depositata in Segreteria il

1 agosto 2018

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi