



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 settembre 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota, prot. n. 14376 dell'11 luglio 2016, con la quale il sindaco del comune di Lallio (BG) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

PREMESSO IN FATTO

Il sindaco del comune di Lallio (BG), mediante nota prot. n. 14376 dell'11 luglio 2016, ha chiesto alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art. 7, comma 5, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

Il rappresentante dell'Ente ha illustrato come l'Amministrazione abbia approvato il piano delle alienazioni di due immobili di proprietà, prevedendo, per uno di essi, l'alienazione a mezzo di asta pubblica e per l'altro il trasferimento di proprietà quale corrispettivo a fronte della realizzazione di un'opera già individuata dall'Amministrazione ed inserita nel programma triennale delle opere pubbliche 2016/2018. In apposito capitolo del bilancio di previsione dell'anno 2016 sarebbe stato previsto l'accantonamento di una quota pari al 10% dei proventi derivanti dall'alienazione e destinati all'estinzione anticipata dei mutui come previsto dall'art. 7, comma 5, del D.L. 78/2015 e s.m.i. L'aliquota sarebbe stata calcolata solo sull'immobile soggetto ad alienazione a mezzo di asta pubblica e non su quello oggetto di trasferimento quale corrispettivo per lavori (art. 191 del D.LGS 50/2016), "*intendendosi come*

alienazione la cessione o vendita del bene e per trasferimento il passaggio di un diritto da un titolare ad un altro".

Alla luce di quanto sopra esposto e della necessità di provvedere correttamente alla predisposizione del bilancio di previsione ed alle sue variazioni nel rispetto della normativa, il Sindaco del Comune di Lallio pone il seguente quesito: *"INTERPRETAZIONE IN MERITO ALL'AMMISSIBILITA' DELL'APPLICAZIONE DELL'ART. 7, COMMA 5, DEL D.L. 78/2015 LIMITATA AI SOLI CASI DI ALIENAZIONE DI BENI DI PROPRIETA' COMUNALE E NON A QUELLI PER I QUALI E' PREVISTO IL TRASFERIMENTO AI SENSI DELL'ART. 191 DEL D. L.GS. 50/2016"*.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra 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 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la richiesta di parere attiene all'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il parere è, pertanto, ammissibile.

MERITO

Giova preliminarmente richiamare il disposto del comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, che così statuisce: "al comma 11 dell'articolo 56-bis del decreto legge 21 giugno 2013, n.69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n.98, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "Per i comuni 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".

Il comma 11 dell'art.56-bis del D.L. 21 giugno 2013, n.69 prevede, nella versione risultante a seguito dell'intervento additivo ora richiamato, che *"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". Questa disposizione è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale (sentenza n.189/2015), che ha così statuito: "la disposizione censurata nell'odierno giudizio si colloca nel quadro delle recenti misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine precipuo di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l'«eccezionalità della situazione economica» e, appunto, le «esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico» (art. 56-bis, comma 11, primo periodo, del d.l. n. 69 del 2013). Proprio in considerazione della «eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», ed in vista dell'obiettivo di interesse generale «della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni» (sentenza n. 63 del 2013), questa Corte ha ritenuto che la previsione statale dell'obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito, sia espressiva, oltre che «del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», di un «principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica», come tale non invasivo delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito (sentenza n. 63 del 2013). In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito. Questa Corte ha, però, anche dichiarato, nella pronuncia citata (sentenza n. 63 del 2013), l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, «non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione». Essa – si è precisato – «determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.». I richiamati argomenti non possono che condurre a ravvisare e dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 56-bis,

comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ora all'esame. Anche tale norma è, infatti, volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Essa, inoltre, non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. E', infatti, ormai indirizzo costante di questa Corte ritenere che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008). Nella specie, la norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, con ciò ledendo i parametri evocati. Sulla base di ciò, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013».

La sentenza di illegittimità costituzionale ora richiamata ha inciso sul disposto originario dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ritenendo non conforme ai parametri costituzionali la fissazione di un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato. La norma additiva oggetto della richiesta di parere, introdotta dal comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 e che ha assunto l'attuale formulazione in sede di conversione del decreto legge ad opera della L. n. 125/2015 (con la sostituzione di "comuni" con "enti locali" in modo da ampliarne la portata applicativa), essendo stata approvata successivamente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale e successivamente anche all'udienza pubblica (9 giugno 2015) della Corte costituzionale in cui è stato esaminato il relativo ricorso, non risulta, dunque, incisa dalla relativa pronuncia di incostituzionalità. I suddetti principi appaiono assumere un particolare rilievo in relazione alla norma in esame, consentendone di valorizzare appieno la ratio, ovvero il perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica, che si sostanzia nella riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni. Ancor più significativo, ai fini che qui maggiormente interessano, è il seguente principio riaffermato dalla Corte costituzionale e sopra già riportato: "tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito".

Il comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 statuisce che "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”.

Considerato quanto sopra, già illustrato dalla Sezione con deliberazione n. 86/2015/PAR, e impregiudicato quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 che si richiama, si ritiene che la disposizione in commento presupponga, per la concreta attuazione della medesima, che vi sia la corresponsione di una somma di denaro da finalizzare, con la percentuale indicata dall'art. 7, comma 5 in commento, all'estinzione anticipata dei mutui.

In assenza di un flusso finanziario a favore del Comune questo è, infatti, impossibilitato a estinguere parzialmente il mutuo, contratto tipico che ha ad oggetto una determinata quantità di denaro o di altre cose fungibili. La fattispecie di cui all'art. 191 del d. lgs. n. 50/2016, allorquando si sostanzia nel trasferimento della proprietà di beni immobili da parte dell'amministrazione aggiudicatrice a favore dell'affidatario a titolo di corrispettivo totale dei lavori, non pare, pertanto, integrare i requisiti di applicabilità dell'art. 7, comma 5 in esame nella parte in cui prevede la parziale estinzione del mutuo, posto che manca la somma di denaro o, comunque, la quantità di beni fungibili da corrispondere al mutuante.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
l'8 settembre 2016
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)