



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 marzo 2017

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 n. 899 del 20 febbraio 2017 con la quale il Comune di Sala Comacina (PV) 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. Paolo Bertozzi.

oggetto della richiesta di parere

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Sala Comacina formula una richiesta di parere riguardante le entrate destinabili al finanziamento di spese correnti, ponendo i seguenti quesiti.

1. E' possibile utilizzare per l'anno 2017 a finanziamento delle spese correnti, oltre agli oneri di urbanizzazione, anche i proventi derivanti da monetizzazione di aree sempre inerenti il rilascio di permessi a costruire pertanto direttamente collegati agli oneri di urbanizzazione?
2. E' possibile utilizzare tali proventi (oneri di urbanizzazione e monetizzazione di aree) a finanziamento delle spese correnti anche nel bilancio pluriennale per gli anni 2018-2019?
3. E' possibile utilizzare proventi da alienazione di un terreno di proprietà comunale, già deliberata nel 2016 in corso di procedura di gara, per finanziare la spesa corrente nel bilancio pluriennale 2018-2019?

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 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 l'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, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, riguardando la destinazione delle entrate di pertinenza degli enti locali, materia riconducibile alla nozione di contabilità pubblica sopra evidenziata.

merito

La risposta ai quesiti formulati dal Comune è ricavabile dalla lettura dei principi generali e delle specifiche disposizioni di legge che, nel quadro dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, fissano il regime di utilizzazione e di destinazione delle entrate iscritte a bilancio.

Il principio dell'"unità", compreso tra i principi contabili generali fissati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (allegato 1) e a cui gli enti locali devono conformare la gestione finanziaria, dopo avere affermato che *"è il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione"*-

aggiunge che – *“le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento”*.

Lo stesso principio stabilisce ancora che *“i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate”*.

Viene quindi ribadito, in via generale, il divieto di finanziare spese correnti con entrate in conto capitale che trova giustificazione anche nell'esigenza di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti locali espressa dall'art. 162, comma 6, del decreto legislativo 10 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

L'utilizzazione di entrate in conto capitale per finanziamento di spese correnti, in deroga al principio sopra richiamato, può essere autorizzata solo da specifiche disposizioni di legge quali sono state quelle che, nell'ultimo decennio, hanno riguardato i proventi derivanti dai c.d. *“oneri di urbanizzazione”*.

Rinviando alla deliberazione di questa Sezione n. 38/2016/PAR del 9 febbraio 2016 per una approfondita analisi sulla natura di tali entrate e sull'evoluzione legislativa dell'utilizzazione delle stesse, si richiamano di seguito le disposizioni in vigore per gli anni 2017 e 2018 e seguenti, attinenti alla richiesta di parere.

L'art. 1, comma 737, della legge 28 dicembre 2015, n. 108 (legge di stabilità per il 2016) dispone che *“per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche”*.

L'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), dispone viceversa che *“a decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano”*.

Ne viene che i proventi in parola, per la componente cui è da riconoscersi natura di entrata in conto capitale, (Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 38/2016/PAR, cit.), nel 2017 potranno essere destinati totalmente al finanziamento delle spese correnti elencate dalla legge di stabilità per il 2016 in deroga al principio di generica destinazione a spese di investimento.

A decorrere dal 1 gennaio 2008, viceversa, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni dovranno essere destinate solo agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, stabiliti dalla legge di bilancio per il 2017.

Per effetto della predetta legge, in altri termini, dal 2018 i proventi da “oneri di urbanizzazione” cesseranno di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate a determinate categorie di spese ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Del mutato quadro legislativo, nel senso sopra descritto, il Comune dovrà tenere conto nella predisposizione del bilancio di previsione 2017-2019.

Diversa è la disciplina degli dei proventi derivanti dalla c.d. “monetizzazione di aree a standards”, consistente nel versamento al Comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree necessarie alle opere di urbanizzazione, la cui destinazione è viceversa demandata alla legislazione regionale.

Per la Lombardia l’art. 46, comma 1, della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 stabilisce al riguardo che *“i proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l’acquisizione di altre aree a destinazione pubblica”*.

Il vincolo di destinazione specifica stabilito dalla fonte regionale sopra richiamata esclude pertanto che tali proventi, in conformità alla loro natura di entrate in conto capitale, possano essere destinati al finanziamento di spese correnti.

Né si può ammettere un’applicazione analogica delle disposizioni di legge prima citate sull’utilizzazione di proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione.

Questa Sezione, con la deliberazione n. 6/2006/PAR del 26 giugno 2006, si è già pronunciata sulla questione nei termini che si riferiscono di seguito.

“Occorre tuttavia osservare che mentre il contributo di costruzione risulta un provento connesso al rilascio del permesso di costruire commisurato, secondo quanto disposto dall’art. 16 DPR 380/01, a tariffe determinate dal Consiglio Comunale i proventi della monetizzazione trovano fondamento nelle convenzioni che consentono a soggetti privati obbligati a cedere la proprietà di aree a favore dei Comuni di corrispondere, in alternativa totale o parziale, una somma commisurata all’utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non superiore al costo di acquisto di altre aree avente analoghe caratteristiche.

La monetizzazione costituisce un’obbligazione alternativa alla cessione da parte dei privati di aree che potrebbero risultare non utili ai fini dell’interesse pubblico.

Pertanto tale entrata non può che essere classificata, al titolo IV – Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti – e, come tale, essere destinata al finanziamento di spese di investimento, ed in particolare ai sensi dell’art. 46, comma 1 lett. a) della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 alla realizzazione degli interventi previsti nel Piano dei servizi, ivi compresa l’acquisizione di altre aree a destinazione pubblica.

Un’eventuale destinazione a spese correnti costituirebbe un manifesto depauperamento del patrimonio comunale, configurando un evidente pregiudizio alla sana gestione finanziaria dell’ente locale”.

Che le entrate in conto capitale siano destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento impedisce poi che, di regola, i proventi derivanti dall’alienazione di beni patrimoniali possano essere utilizzati per finanziare spese correnti.

Il principio, è ribadito anche dall’art. 1, comma 443, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) che recita: *“in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell’art. 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".

Si richiama anche l'art. 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 nel testo modificato dall'art. 7, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 ove si stabilisce 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"*.

Disposizioni speciali che, in deroga al principio generale confermato anche dalla disciplina sopra richiamata, consentano in via eccezionale di utilizzare entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili per finanziare spese correnti, sono quelle previste per le esigenze di risanamento dell'ente locale nelle ipotesi di dissesto (art. 255, comma 9, del TUEL), di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale (art. 243-bis, comma 8, lett. g) o di ripiano dal maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui nel passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato (art. 2, comma 4, del DM 2 aprile 2015 " *Criteri e modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011"*).

Alla luce delle predette considerazioni è possibile affermare, in risposta ai quesiti formulati nella presente richiesta di parere, che:

- i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. oneri di urbanizzazione") possono essere destinati anche al finanziamento di spese correnti nei limiti degli utilizzi stabiliti, per il 2017, dall'art. 1, comma 737, della legge 28 dicembre 2015, n. 108 e per 2018 e gli esercizi seguenti dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;
- i proventi derivanti "dalla monetizzazione di aree a standard" possono essere destinati solo a spese di investimento secondo quanto stabilito l'art. 46, comma 1, della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12;
- i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati, di regola, solo alla copertura di spese di investimento o alla riduzione dell'indebitamento ai sensi dell'art. 1, comma 443, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e dell'art. 56-bis, comma 11, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Tali entrate possono essere utilizzate anche per il finanziamento di spese correnti esclusivamente nelle ipotesi eccezionali previste dall'art. 255, comma 9, del

TUEL ove l'ente versi in situazione di dissesto; dall'art. 243-bis, comma 8, lett. g) del TUEL ove l'ente abbia fatto ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale; dall'art. 2, comma 4, del DM 2 aprile 2015 per il ripiano del maggior disavanzo di amministrazione derivante dal passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 marzo 2017.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
Il 23/03/2017
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)