

Deliberazione n. 41/2018/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere (relatore)
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 27 febbraio 2018

Comune di Cavriago (RE) – Parere in merito alla responsabilità dei Consiglieri Comunali e del Responsabile del servizio di ragioneria per l’attuazione di un quesito referendario per la realizzazione di un’opera pubblica in relazione al finanziamento della stessa con contestuale utilizzabilità delle somme pervenute da polizza fideiussorie per risoluzione di accordo e atti consensuali.

Visto l’art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell’11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n.9/SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cavriago, pervenuta a questa Sezione in data 25/01/2018 ed alla successiva nota integrativa;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 18 del 23 febbraio 2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cavriago ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere in merito all'attuazione, in caso di esito positivo di un referendum consultivo, per la realizzazione di un nuovo edificio scolastico in alternativa alla ristrutturazione di una scuola primaria esistente.

In particolare il Comitato promotore del referendum, dopo vari incontri con il Comitato dei Garanti, previsto dall'articolo 4 del "Regolamento per la disciplina del referendum comunale" del Comune di Cavriago, ha formulato il seguente quesito da sottoporre a Referendum popolare e in caso di accoglimento alla successiva deliberazione del Comune di Cavriago: *"Sei favorevole alla realizzazione di un nuovo edificio scolastico in alternativa alla ristrutturazione della scuola primaria Rodari? La nuova struttura ospiterebbe la scuola media inferiore, mentre tutte le sezioni delle scuole verrebbero trasferite*

negli attuali plessi scolastici di Via De Amicis e Vida Del Cristo. Gli importi previsti per i due interventi sono i seguenti: 3.872.000 euro per la nuova scuola media (2.200 mq); 3.000.000 euro per la ristrutturazione della Rodari (1900 mq) più 300.000 euro per il noleggio delle strutture temporanee necessarie per ospitare gli studenti nel corso dei lavori. La nuova scuola verrebbe costruita su un'area comunale, in zona Pianella, e le maggiori spese rispetto all'intervento sulla Rodari - pari a 2.762.000 euro, al netto della fideiussione che copre parzialmente l'intervento di ristrutturazione - sarebbero coperte dall'alienazione dei diritti edificatori di proprietà dell'Azienda Speciale Cavriago Servizi (che ammontano a 916.060,18 euro) dalla vendita delle azioni Iren di proprietà del Comune attualmente cedibili (pari a 340.061 quote, valore di mercato di una quota 2,43 euro, ricavo dalla vendita 826.348 euro) e dagli oneri di urbanizzazione delle prossime due annualità (la seconda annualità andrebbe a finanziare l'ultimo stato di avanzamento lavori)"

Il Comitato dei Garanti ha ritenuto il quesito ammissibile pur in presenza di un parere negativo del responsabile del Servizio di ragioneria dell'Ente in merito al finanziamento dell'opera che avrebbe la relativa copertura finanziaria "con entrate previste a Bilancio su annualità future".

In tale contesto il Sindaco esprimeva nella richiesta di parere che a seguito di risoluzione parziale per inadempimento da parte della Società Pratonera Gestioni S.r.l dell'Accordo di pianificazione ai sensi degli articoli 30, comma 10, e 18 della L.R. n. 20 del 2000 al quale era succeduto la stipula dell'atto convenzionale per la cessione di aree a fronte di realizzazione di opere tra le quali la ristrutturazione e l'ampliamento della Scuola elementare Rodari, il Comune ha escusso la fideiussione di 2.090.000,00 euro, somma comunque vincolata alla ristrutturazione della Scuola in questione.

Il Sindaco del comune di Cavriago richiedeva, anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, l'avviso della Sezione in merito alla: a) responsabilità dei consiglieri nell'adozione della delibera relativa ai provvedimenti necessari all'attuazione del quesito referendario, in quanto il finanziamento della spesa necessaria alla realizzazione dell'opera pubblica ivi prevista non trova una corretta e completa copertura ed è subordinato al verificarsi di condizioni incerte e future, quali la vendita di azioni e l'alienazione di diritti edificatori; b) responsabilità dei consiglieri comunali nell'adottare l'atto di cui sopra che comporta la perdita di somme già nelle disponibilità dell'Ente (2.090.000,00 euro); c) responsabilità del dirigente che appone parere favorevole di regolarità tecnica e del responsabile di ragioneria in ordine alla

regolarità contabile, ai sensi del combinato disposto degli artt. 49 e 147-bis TUEL.

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il citato comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite che la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni

tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Successivamente la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. E' stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. Al contrario, proprio per quanto di specifico interesse per il caso in esame, nella medesima deliberazione della Sezione delle autonomie è affermato che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto appena sopra per ultimo evidenziato, la richiesta di parere del Sindaco del comune di Cavriago dev'essere considerata oggettivamente così come formulata nei tre quesiti inammissibile poiché va rilevato che nel complesso caso sottoposto al parere della Sezione, l'auspicata funzione consultiva implica una anticipata valutazione di legittimità di numerosi comportamenti amministrativi – peraltro esplicitamente invocata dall'estensore

dei quesiti - e richiede altresì considerazioni che potrebbero interferire con eventuali successive pronunce giurisdizionali. In sostanza i quesiti, invece di porre come previsto una questione generale ed astratta riguardante aspetti di contabilità pubblica, ricostruiscono e prospettano diverse e concatenate attività gestionali, a monte della conclusiva richiesta di conoscere la legittimità degli atti consequenziali da adottare dall'Amministrazione comunale all'esito positivo del referendum popolare.

In altri termini la funzione consultiva non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi a valutazioni rimesse alla discrezionalità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi (cfr Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013) mentre nel caso di specie è palese che la finalità della richiesta di parere non è quella di richiedere chiarimenti sulle normative e sui relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (cit. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), bensì quella di ottenere una valutazione di legittimità sulla soluzione gestionale da applicare al caso concreto, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti.

La Sezione ritiene opportuno richiamare comunque l'obbligo della certezza e della determinatezza della integrale copertura finanziaria delle deliberazioni degli organi degli Enti locali, in generale e nel caso specifico in materia di opere pubbliche, principio vigente nel nostro sistema amministrativo e contabile che trova la sua fonte persino nelle disposizioni Costituzionali previste dall'art. 81 di sana e virtuosa finanza pubblica, nonché dall'art. 97 relativamente al buon andamento dell'amministrazione. A ciò si aggiungono le vigenti disposizioni primarie previste dal combinato disposto degli articoli 153, 183 e 191 del d. lgs. n. 267 del 2000. In definitiva, per il concreto rispetto delle disposizioni sull'obbligo della copertura finanziaria delle opere da realizzare, la stessa copertura se riferita ad entrate di futura o incerta acquisizione o variabili nel tempo sulla base di fattori economici non determinati, tra l'approvazione del progetto con la relativa quantificazione economica e l'erogazione concreta a seguito di procedura ad evidenza pubblica e la realizzazione dell'opera, deve considerarsi inadeguata e non legittima per violazione di legge, nonché contraria ai principi di buona amministrazione.

Ne consegue comunque nelle sopra esposte considerazioni l'impossibilità, per la Sezione, di entrare nel merito dei quesiti posti,

P.Q.M.

Dichiara inammissibile la richiesta di parere del Sindaco del comune di Cavriago,

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del comune di Cavriago e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

-l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 27/02/2018

Il Presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Alberto Stancanelli)

Depositata in segreteria il 27/02/2018

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)