Del. n. 32/2018/PAR

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 10 luglio 2018
composta dai magistrati:

Consigliere	Mario GUARANY – Presidente relatore
Consigliere	Fabia D'ANDREA – Componente
Consigliere	Valeria FRANCHI – Componente
Consigliere	Marco DI MARCO – Componente
Primo Referendario	Fabrizio CERIONI – Componente

PARERE
Comune di Mombaroccio

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;
VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;
VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;
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, ed in particolare l'articolo 7, comma 8;
VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;
VISTA la richiesta di parere del Comune di Mombaroccio, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 17 maggio 2018;
UDITO il relatore Cons. Mario Guarany;

PREMESSO

In data 17 maggio 2018 è pervenuta, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Mombaroccio, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.
L'Amministrazione istante formula la seguente richiesta di parere.
"*L'art. 56-bis, comma 11, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge n. 98/2013, nella formulazione conseguente alla integrazione disposta dall'art. 7, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, prevede l'obbligo per gli enti territoriali di destinare prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile.*

Il suddetto importo del 10 per cento, qualora non risulti utilizzato (ad esempio per il limitato importo del medesimo), alla chiusura dell'esercizio rappresenterà una economia dell'esercizio stesso e come tale confluirà nell'avanzo di amministrazione; tale conclusione appare praticamente necessitata in caso di importi particolarmente ridotti (e quindi tali da non essere adeguati ad operazioni finanziarie come quelle della estinzione anticipata di debiti), in attesa di maturare, a seguito di ulteriori alienazioni, ulteriori quote fino al raggiungimento di un importo sufficientemente adeguato alla ricordata finalità di riduzione del debito.

Ai fini della esatta collocazione di detta somma nell'avanzo, fermo restando la ovvia esclusione delle quote di avanzo libero e di avanzo destinato agli investimenti, con la presente si richiede il parere di codesta Sezione Regionale per conoscere se l'importo di cui sopra debba essere ricompreso:

a) nell'avanzo vincolato: conclusione cui si potrebbe pervenire ove si consideri che la destinazione di tale importo, e quindi il vincolo circa il suo utilizzo, è stabilito per legge;

b) oppure nell'avanzo accantonato: soluzione che invece sarebbe coerente con i principi desumibili dalle deliberazioni della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 4/2015 e n. 31/2015, qualora si ritenga che la previsione del citato art. 56-bis configuri non già un vincolo specifico e ben individuato ma una più generica destinazione ad una categoria di spesa.

Ai fini dell'ammissibilità il richiedente ha dichiarato in particolare che:

. le disposizioni di legge di cui si chiede l'interpretazione sono l'art. 56-bis, comma 11, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge n. 98/2013, nella formulazione conseguente alla integrazione disposta dall'art. 7, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 e l'art. 187, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000;

- la propria tesi interpretativa in merito alle disposizioni di legge citate sembrerebbe quella esposta alla lett. b) del testo del quesito.

CONSIDERATO

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta delle Regioni, nonché dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane da inoltrare per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

La Sezione delle Autonomie, con le deliberazioni in data 27 aprile 2004 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009, ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

Sulla specifica materia la Sezione regionale di controllo per le Marche è intervenuta, con propria deliberazione del 28 novembre 2013, n. 77/PAR, a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal Sindaco del Comune di Mombaroccio che ha la rappresentanza legale dell'ente.

Per quanto riguarda la sussistenza dei requisiti rilevanti ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, la Sezione valuta positivamente la sussistenza dei requisiti rilevanti ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, alla luce della giurisprudenza sopra richiamata.

Sul punto appare comunque opportuno evidenziare come la richiesta di parere posta all'esame del Collegio investa concreti profili gestionali di esclusiva competenza dell'Amministrazione cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderativa di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali, atteso che,

secondo un principio ampiamente consolidato, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.
Ne consegue che il parere, reso con esclusivo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, non interviene a validare *ex post* eventuali determinazioni già assunte o atti già adottati.
Passando quindi al merito della istanza, si rileva che la materia oggetto della richiesta di parere, è disciplinata dall'articolo 56-bis, comma 11, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, come modificato dall'art. 7, comma 5, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.
La sentenza della Corte costituzionale n. 189/2015 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione normativa nella formulazione precedente alla modifica del 2015. Secondo la Consulta, infatti, la norma, nella formulazione originaria, era diretta a determinare una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali in quanto 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.
Si riporta testualmente, per quel che qui interessa, il comma 11 della disciplina normativa sopra citata, nella formulazione modificata nel 2015:
"*11. 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.*".
Dalla lettura della disposizione normativa sopra richiamata emerge chiaramente che la legge stessa prevede espressamente il vincolo di destinazione di detti proventi, che gli enti hanno l'obbligo di rispettare.
La norma, infatti, impone agli enti territoriali di destinare in via prioritaria, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, all'estinzione anticipata dei mutui e quindi alla riduzione del proprio indebitamento, la quota del 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare disponibile e la restante quota a spese di investimento.
Qualora nel corso dell'esercizio non si sia provveduto ad estinguere anticipatamente prestiti, la parte non utilizzata deve confluire, in sede di rendiconto, nella parte vincolata dell'avanzo d'amministrazione, in aggiunta all'eventuale quota confluita allo stesso titolo negli esercizi precedenti, e potrà essere utilizzata nel momento in cui l'ente decida di procedere alla estinzione anticipata.

Si tratta, infatti, di entrate soggette a vincoli di destinazione derivanti in modo specifico dalla normativa più volte richiamata che prevede dette finalità come prioritarie, senza alcuna possibilità da parte dell'ente di disporre di tali somme in maniera difforme a quanto prescritto.
Per completezza di esposizione si fa presente che disposizioni speciali consentono esclusivamente in via eccezionale di utilizzare le entrate derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali disponibili per finanziarie spese correnti (ad esempio, nelle ipotesi eccezionali previste: dall'art. 255, comma 9, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni - 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. 193, comma 3, del TUEL per la conservazione degli equilibri di bilancio; 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).
Ad ulteriore sostegno della rigorosa finalizzazione di dette risorse giova, altresì, richiamare il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, condiviso da questa Sezione, che ha più volte affermato l'obbligo che incombe sugli enti locali di destinare la suddetta percentuale alla riduzione del proprio indebitamento, non residuando in capo agli stessi alcun margine di discrezionalità, essendo dal legislatore tale fine ritenuto come prevalente. (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 85/2016/PAR, n. 81/2017/PAR e n. 293/2017/PAR).
D'altro canto la Sezione delle Autonomie ha rimarcato, con la nota deliberazione richiamata anche dall'Ente, la particolare rilevanza del principio della corretta evidenziazione contabile delle entrate vincolate e destinate, ai fini di una veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente e della salvaguardia degli equilibri di bilancio (cfr. deliberazione n. 31/2015/INPR).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

ORDINA

alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Mombaroccio e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.
Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 10 luglio 2018.

Il Presidente relatore
f.to Cons. Mario Guarany

Depositata in Segreteria in data 11 luglio 2018
Il direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra