



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere (relatore)
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 27 settembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 14 febbraio 2019, n. 16/2019/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2019";

VISTO il decreto del 15 maggio 2019, n. 6/2019, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del 19 agosto 2019, protocollo n. 0087962, del Comune di L'Aquila, acquisita al ns. prot. n. 3276 in pari data, con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione;

VISTA l'ordinanza del 12 settembre 2019, n. 35/2019, successivamente integrata con ordinanza 38/2019 del 23 settembre 2019, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Marco VILLANI,

FATTO

Il Comune di L'Aquila, richiamando quanto espresso da questa Sezione con deliberazione n. 43/2019/PAR, ha chiesto di rendere il proprio parere riguardo alla parte di delibera in cui si definisce che *"il compenso dell'amministratore nella quota massima del 2% deve intendersi come il corrispettivo lordo ammesso a finanziamento, comprensivo degli oneri previsti per legge"*, chiedendo di specificare se negli oneri di legge è compresa, oltre ai contributi previdenziali e assistenziali, anche l'IVA, laddove richiesta.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati *ex lege*, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Nel caso di specie, la richiesta, pur non trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) è da ritenersi, in via straordinaria, ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto la stessa sollecita chiarimenti integrativi rispetto ad un precedente parere espresso da questa Sezione ed è formulata dal legale rappresentante del Comune di L'Aquila, considerato che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.) - (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007); (cfr. deliberazione Sez. reg. Controllo Veneto n. 73/2019/PAR).

Per la verifica dell'ammissibilità del requisito oggettivo, facendo riferimento alla precedente deliberazione, si ribadisce la riconducibilità della richiesta nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, 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.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa, seppur attraverso indicazioni di principi generali ed astratti. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono in forma propedeutica nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo di assumere scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando, peraltro, esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. deliberazioni n. 36/2009/PAR e n. 295/2018/PAR della Sez. reg. contr. Lombardia).

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, 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 decreto legge 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 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'ente che la svolge; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi.

Con riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione rileva che essa attiene, intesa in termini generali, al corretto impiego delle risorse pubbliche destinate alla

ricostruzione post sisma, che è regolata dal decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, i cui principi e finalità generali sono definiti dall'art. 67 ter, cc. 1 e 2: *"A decorrere dal 16 settembre 2012, la ricostruzione e ogni intervento necessario per favorire e garantire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009 sono gestiti sulla base del riparto di competenze previsto dagli articoli 114 e seguenti della Costituzione, in maniera da assicurare prioritariamente il completo rientro a casa degli aventi diritto, il ripristino delle funzioni e dei servizi pubblici, l'attrattività e lo sviluppo economico-sociale dei territori interessati, con particolare riguardo al centro storico monumentale della città dell'Aquila. Per i fini di cui al comma 1 e per contemperare gli interessi delle popolazioni colpite dal sisma con l'interesse al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, in considerazione della particolare configurazione del territorio, sono istituiti due Uffici speciali per la ricostruzione, uno competente sulla città dell'Aquila e uno competente sui restanti comuni del cratere ..."*.

Il Collegio ritiene, pertanto, che per il suddetto aspetto la richiesta, intesa in tali termini generali, debba essere conseguentemente scrutinata nel merito.

Rispetto agli indirizzi ed ai criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo, adottati dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR, che contemplan la possibilità che *"la pronuncia sia di diniego - per carenza di uno o più requisiti implicitamente previsti dalla legge n. 131 od anche perché si versa nel caso del divieto di richiesta discendente da normativa speciale"*, la Sezione rileva che il Comune nella richiesta di parere cita la normativa speciale (o.p.c.m.), prevista nei casi di calamità naturali dalla legge nazionale di protezione civile. Distintamente essa configura il tipo di normativa che per eccellenza è dotata del carattere della specialità; essendo la stessa fondata su specifici presupposti e poteri finalizzati al superamento dello stato emergenziale ed al ripristino delle normali condizioni di vita. Tuttavia, la Sezione osserva che con il citato d.l. n. 83/2012 sono stati disciplinati la cessazione del periodo emergenziale ed il conseguente passaggio alla gestione ordinaria. Il legislatore, inoltre, con la novella sulla ricostruzione privata di cui all'art. 11 del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, recante misure riguardanti i processi di ricostruzione dei territori abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009, ha introdotto elementi normativi di chiarezza, di garanzia e di responsabilizzazione degli operatori e, inoltre, ha delineato una nuova tipologia di controlli ascritti in modo precipuo a questa Sezione. L'art. 11, comma 8, dispone *"La Corte dei conti effettua verifiche a campione, anche tramite la Guardia di finanza, sulla regolarità amministrativa e contabile dei pagamenti effettuati e sulla tracciabilità dei flussi finanziari ad essi collegati"*.

La Sezione ritiene superato anche il vaglio relativo al carattere speciale della normativa e che, pertanto, il parere richiesto sia ammissibile atteso che in merito al compenso dell'amministratore il rinvio al dispositivo della disciplina speciale (o.p.c.m. n. 4013/2012) è disposto con normativa ordinaria (decreto USRC n. 1/2014).

NEL MERITO

Il decreto USRC 6 febbraio 2014, n. 1, reca le disposizioni per il riconoscimento del contributo per gli interventi sull'edilizia privata nei centri storici dei Comuni del cratere ed all'art. 8, c. 6, lettera c) prevede il riconoscimento del compenso spettante all'amministratore, al rappresentante per le parti comuni, al Presidente di Consorzio, al Procuratore speciale, calcolato secondo le modalità di cui all'o.p.c.m. n. 4013 del 2012, titolo III, art. 6, c. 4., prevedendo al medesimo art. 8, c. 6 lettera b) il riconoscimento dell'IVA alle aliquote di legge.

Occorre preliminarmente rilevare che la delibera di questa Corte, citata dall'Ente, chiarisce in maniera chiara l'omnicomprensività dell'importo corrisposto a titolo di compenso spettante all'amministratore, al rappresentante per le parti comuni, al Presidente di Consorzio, al Procuratore speciale, calcolato secondo le modalità di cui all'o.p.c.m. n. 4013 del 2012, titolo III, art. 6, c. 4,1), per quanto attiene agli oneri previdenziali ed assistenziali. Nulla dice riguardo all'IVA (Imposta sul valore aggiunto) eventualmente dovuta al già menzionato percipiente.

Il compenso dell'amministratore nella quota massima del 2% del contributo concesso per i lavori deve, infatti, intendersi come il corrispettivo lordo ammesso a finanziamento, comprensivo degli oneri previdenziali ed assistenziali previsti per legge, trattandosi di somme di denaro versate per finanziare le prestazioni pensionistiche e le altre prestazioni previdenziali ed assistenziali a cui i lavoratori hanno diritto. Si tratta, infatti, dei "premi" che debbono essere versati perché il lavoratore possa ricevere le prestazioni fornite dagli enti previdenziali.

Tale importo trova copertura nel contributo concesso con le risorse pubbliche vincolate, trasferite dallo Stato e destinate alla ricostruzione post sisma. Il compenso lordo, nelle sue diverse componenti, deve - quindi - trovare riscontro fra le voci aggiuntive, come previsto dalla norma, da sommare al "contributo concedibile per lavori" (artt. 7 e 8 decreto USRC n. 1/2014).

Il compenso dell'amministratore nella già menzionata quota massima del 2%, pertanto, rappresenta il corrispettivo omnicomprensivo dell'amministratore stesso al netto dell'IVA se dovuta. Il tutto deve essere coperto finanziariamente dal contributo concesso dal Comune con le risorse pubbliche vincolate, trasmesse dallo Stato e destinate alla ricostruzione post sisma.

Si escludono riflessi di diversa natura sul bilancio e sugli equilibri finanziari ed economici del Comune, fermo restando che nella richiesta del contributo o in una sua riformulazione, il compenso lordo, nelle sue differenti componenti, sia computato come voce aggiuntiva, prevista dalla norma, e sia preceduto dall'emissione di apposita notula o fattura con la seguente autorizzazione espressa dai responsabili degli uffici tecnici coinvolti.

Alla luce dei principi e delle finalità espresse dal Legislatore (cit. d.l. n. 83 del 2012, art. 67 quater, c. 8) si esclude, espressamente, che l'onere di legge a titolo di IVA possa gravare sui privati beneficiari del contributo o sull'amministrazione comunale, altrimenti essi subirebbero un ingiustificato accollo di spesa derivante dalla specificità del regime fiscale dell'amministratore.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di L'Aquila.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di L'Aquila, nonché al Direttore dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione di L'Aquila (USRA) e al Direttore dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del cratere (USRC).

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 27 settembre 2019.

Il Magistrato relatore

F.to Marco VILLANI

Il Presidente

F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in segreteria il 27 settembre 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA