



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Delibera n. 70/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 19 settembre 2019

Vista la richiesta proveniente dal Commissario Prefettizio del Comune di **Moncestino (AL)** formulata con nota datata 16.07.2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 22.07.2019, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, 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'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Laura ALESIANI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Commissario Prefettizio del Comune di Moncestino, premesso che:

- l'Ente, a seguito della riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, delle varie *spending review* e delle nuove regole del pareggio di bilancio, ha scarsissime risorse finanziarie per sostenere le spese correnti necessarie per assicurare alcuni standard dei servizi istituzionali;

- la situazione di difficoltà finanziaria dell'Ente si è ulteriormente aggravata a seguito della circostanza che, essendo le ultime elezioni amministrative risultate nulle, è stata necessaria, al fine di assicurare la provvisoria gestione dell'ente medesimo, la nomina di un Commissario, con il potere del Sindaco, della Giunta e del Consiglio comunale, al quale è corrisposta una indennità nei termini di legge, a fronte della rinuncia all'indennità spettante da parte del Sindaco e dei Componenti della Giunta e del Consiglio comunale uscenti;

- tale circostanza ha comportato il taglio di alcune spese correnti ritenute "non obbligatorie", ma comunque necessarie per garantire alcuni standard istituzionali, e ha aggravato le difficoltà del Comune concernenti il reperimento delle risorse finanziarie per sostenere tutte le spese correnti ritenute "obbligatorie" (vale a dire quelle relative al puntuale pagamento degli stipendi, delle utenze e dell'attività di sgombero della neve);

- l'Amministrazione comunale, a seguito dell'esecuzione di un appalto per la manutenzione straordinaria di strade comunali, effettuata con fondi di finanziamento propri pari a Euro 11.000,00, derivanti da oneri di urbanizzazione, e con fondi di finanziamento regionali pari a Euro 38.000,00, ha realizzato un'economia pari a Euro 11.000,00;

- la Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 81/2017/PAR del 14 marzo 2017 si è pronunciata nel senso che i Comuni potrebbero finanziare la spesa corrente anche con entrate in conto capitale derivanti dalla vendita del patrimonio comunale e dagli oneri di urbanizzazione,

chiede alla Sezione di pronunciarsi circa la possibilità di utilizzo, da parte del Comune, dell'entrata in conto capitale di Euro 11.000,00, derivante dalla predetta economia, per il finanziamento delle spese correnti ritenute "obbligatorie", negli anni 2019 e 2020.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Moncestino è ammissibile in quanto proveniente dal Commissario Prefettizio e, dunque, dal soggetto titolare - *ex lege* - della rappresentanza istituzionale dell'ente; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla contabilità pubblica in quanto connessa 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, e, specificatamente, riguardando la destinazione delle entrate di pertinenza degli enti locali, materia riconducibile alla nozione di contabilità pubblica come elaborata dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata.

Occorre, peraltro, dare atto che il quesito formulato va esaminato sotto un profilo generale ed astratto, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 16.1.2014 n. 9 e 2.2.2017 n. 24).

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'utilizzo delle entrate di pertinenza degli enti locali spettano, in concreto, all'Ente, quali scelte di amministrazione attiva.

Ciò presupposto, la richiesta in esame attiene sostanzialmente all'interpretazione delle previsioni normative che disciplinano l'utilizzo dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione, nonché l'utilizzo dei fondi di finanziamento regionali.

Occorre fare riferimento ai principi generali e alle 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 D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Allegato 1) e a cui gli enti locali devono conformare la gestione finanziaria, dopo aver 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 alcuni fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate”*.

I principi generali dell'Ordinamento, quindi, affermano inequivocabilmente 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 D.Lgs. 10 agosto 2000, n. 267 (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 81/2017/PAR sopra citata e Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 163/2018/PAR del 12 dicembre 2018).

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 proprio i proventi derivanti dai c.d. “oneri di urbanizzazione”.

Con la Deliberazione n. 38/2016/PAR del 9 febbraio 2016, cui si rinvia, la Sezione di controllo per la Lombardia ha ricostruito l'evoluzione legislativa relativa all'utilizzazione dell'entrate in parola sino al 2016; successivamente, con la già richiamata Deliberazione n. 81/2017/PAR, la stessa Sezione ha ripercorso le disposizioni in vigore per gli anni 2017 e 2018, e, di recente, la già citata Deliberazione della Sezione Puglia n. 163/2018/PAR ha nuovamente riesaminato l'intera vicenda.

L'art. 1, comma 737, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (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), così come modificato dall'art. 1 bis, comma 1, del Decreto Legge n. 148/2017, 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 e a spese di progettazione per opere pubbliche".*

Fino al 2017, pertanto, tali proventi potevano 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 2018, viceversa, le entrate derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni devono essere destinati esclusivamente agli specifici utilizzi, attinenti prevalentemente a spese in conto capitale, indicati dal comma 460, così come modificato nel 2017 e specificatamente:

1. alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
2. al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;
3. a interventi di riuso e di rigenerazione;
4. a interventi di demolizione di costruzioni abusive;
5. all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico;
6. 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;

7. a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano;
8. a spese di progettazione per opere pubbliche.

Il Legislatore, quindi, differentemente da quanto avvenuto con riferimento e limitatamente all'utilizzo nel 2016 e nel 2017, ha ritenuto di privilegiare nel 2018 un utilizzo prevalente per spese in conto capitale delle entrate da oneri di urbanizzazione, e nel disciplinare tale principio ha specificato che tale destinazione debba avvenire "senza vincoli temporali" (v., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 163/2018/PAR sopra citata).

In sostanza, come la giurisprudenza contabile sul punto ha già affermato, per effetto della predetta Legge dal 2018 *"i proventi da "oneri di urbanizzazione" cessano di essere entrate con destinazione generica a spese di investimento per divenire entrate vincolate alle determinate categorie di spese ivi comprese le spese correnti, limitatamente agli interventi di manutenzione ordinaria sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria"* (v., in tal senso, Sezione Controllo Lombardia n. 81/2017/PAR sopra citata; sul punto, v. anche la recente Deliberazione della medesima Sezione n. 319/2019/PRSP del 19 giugno 2019, nella quale si esorta l'Ente ad assicurare l'effettivo conseguimento degli obiettivi individuati dalla Legge n. 232/2016, anche valutando la costituzione di apposito vincolo, al fine di destinare risorse pari a quelle introitate a titolo di proventi di oneri di urbanizzazione agli utilizzi previsti dalla norma citata).

Alla luce delle predette considerazioni è possibile affermare, in risposta al quesito formulato dal Comune di Moncestino, 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"), a partire dall'1.1.2018, possono essere utilizzati esclusivamente nei limiti dei vincoli stabiliti per il 2018, e senza vincoli temporali, dall'art. 1, comma 460, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Quanto ancora con riguardo all'utilizzo dei fondi di finanziamento regionale di cui alla richiesta di parere in esame, non può che farsi riferimento alla destinazione – presumibilmente per spese di investimento in considerazione della circostanza che tali fondi sono stati utilizzati dal Comune di Moncestino per la manutenzione straordinaria di strade comunali – impressa originariamente a tali fondi dall'Amministrazione regionale concedente il trasferimento; destinazione che non può essere mutata dall'Ente beneficiario del trasferimento medesimo.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopra delineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 19 settembre 2019.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Laura ALESIANI

IL PRESIDENTE

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 23/09/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA