

**Comune di CORLETO PERTICARA (PZ)**



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA**

**nella Camera di consiglio del 14 aprile 2020**

composta dai seguenti magistrati:

dr. Michele Oricchio                      Presidente- Relatore

dr. Rocco Lotito                            Consigliere

dr. Luigi Gianfranceschi                Consigliere

dr. Michele Minichini                    Referendario

**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 ed integrazioni;

**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», e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

**VISTA** la richiesta di parere avanzata, dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara (PZ) con nota acquisita da questo Ufficio al Protocollo n. 0000303 del 26.3.2020;

**VISTA** l'Ordinanza n. 9 del 8 aprile 2020 con la quale il sottoscritto Presidente ha

convocato in videoconferenza questa Sezione di controllo ai sensi del decreto del Presidente della Corte n.139/2020 per discutere e deliberare sul quesito sottoposto all'esame, nominando se stesso come relatore;

Premesso in

### FATTO

Il Comune di Corleto Perticara, con una prima richiesta di parere pervenuta il 26 febbraio u.s., premettendo di essere quello maggiormente interessato all'attività estrattiva in quanto sul suo territorio era stato realizzato il centro trattamento olii della Total E&P Italia e sullo stesso ricadevano cinque dei sei pozzi già perforati, evidenziava come detta società avesse comunicato che la valorizzazione dell'aliquota di "royalties" diretta all'ente locale, calcolata sulla base del programma annuale di produzione previsionale 2020, derivante dalle attività di coltivazione del giacimento "Tempa rossa" presente nel territorio comunale, fosse stata stimata in sei milioni di euro.

L'ente aveva, pertanto, approvato la programmazione dell'uso di detti diritti di estrazione ed aveva dichiarato di avere provveduto a richiedere alla società concessionaria un'anticipazione sui diritti di estrazione ad esso spettanti sicché aveva ritenuto di chiedere a questa Sezione regionale di controllo di esprimere "una valutazione in merito", al fine di avviare una serie di progetti tesi a garantire lo sviluppo del territorio, evidenziando che si sarebbe trattato di una anticipazione finanziaria da perfezionare entro la fine del 2020.

Successivamente, in data 20.2.2020, l'ente aveva trasmesso a questa Sezione una nota integrativa con cui evidenziava che la Total E&P Italia aveva manifestato la propria disponibilità a versare un milione di euro, a titolo di anticipo sui diritti di estrazione spettanti ad esso comune, e che sarebbe stata propria intenzione quella di utilizzare detto importo esclusivamente per investimenti e non per far fronte a spese correnti.

Con deliberazione n. 6 del 6 marzo 2020 questa Sezione regionale dichiarava inammissibile la richiesta di parere e tale decisione veniva notificata al Comune di Corleto Perticara con PEC in pari data.

Lo stesso ente, pochi giorni dopo, con richiesta pervenuta il 26.3.2020 ha sostanzialmente riproposto le problematiche già oggetto del precedente parere e, in particolare, confermando di avere intenzione “ di intraprendere una serie di iniziative di investimento entro la fine del 2020”, ha evidenziato che, al fine di fornire copertura di bilancio alle spese per le predette iniziative , starebbe valutando “ di utilizzare somme versate dai concessionari nel corso dell’annualità 2020 ad anticipazione di quanto dagli stessi eventualmente dovuto al Comune a titolo di royalties nell’anno 2021” sicché ha chiesto un parere circa la possibilità:

*“di ricevere nell’anno 2020 somme da concessionari ad anticipazione di quanto sarà dagli stessi eventualmente dovuto al Comune a titolo di royalties nell’anno 2021, chiarendo altresì, in caso di risposta positiva, le modalità per procedere alla relativa iscrizione in bilancio;*

*considerato che allo stato il credito da royalties per l’anno 2021 è ipotetico, di utilizzare le predette somme ricevute a titolo di anticipazione al fine di fornire copertura in bilancio all’assunzione di spese di investimento da effettuare nell’anno 2020”.*

L’ente, inoltre, ha chiesto di sapere se è possibile riconoscerlo come legittimato: *“a ricevere le anticipazioni del 2020 a condizione che l’attività estrattiva già compiuta copra, al momento del pagamento, l’importo dell’anticipazione; e*

*a pretendere a saldo nel 2021 solo il residuo importo dovuto a titolo di royalties, tenendo conto e contabilizzando le anticipazioni ricevute nel 2020”.*

Veniva quindi fissata l’odierna camera di consiglio in esito alla quale la Sezione emanava il presente parere sulla scorta delle seguenti considerazioni in

### **DIRITTO**

**1** - 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, ha disposto che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di

norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del Legislatore di creare a regime un sistema capace di razionalizzare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Nell'esercizio della funzione consultiva l'Organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, è chiamato preliminarmente a verificare la sussistenza dei requisiti di legittimazione dei soggetti che intendono accedere a detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Non è, invece, normata la problematica relativa all'applicazione del principio del "ne bis in idem" alla materia dei pareri che esula dall'attività giurisdizionale "stricto sensu" intesa, in relazione alla quale è ormai diffusa l'applicazione del detto principio di derivazione romanistica, che è espressamente codificato solo per il settore penale nell'art.649 del codice di rito, come interpretabile alla luce della sentenza n. 200 del 21.7.2016 della Corte Costituzionale.

Orbene nel caso che qui ci occupa ci si trova al cospetto del terzo parere richiesto dal medesimo ente in cui sostanzialmente si pone la stessa domanda, ovvero se e come sia possibile utilizzare crediti futuri ed incerti per dare formale copertura in bilancio di previsione a spese asseritamente dichiarate d'investimento: insomma una specie di "*emptio spei*" che, per l'ente richiedente, si era manifestata sin nel 2016, quando questa sezione emise il parere n. 40 e che viene ostinatamente riproposta oggi a distanza di un mese da un precedente parere reso in "*subiecta materia*".

Comunque, in base alla normativa di riferimento oggi vigente (cfr. art. 7, comma 8, legge 131/2003), l'esercizio dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti è sottoposto solo alla concorrente esistenza di due condizioni preliminari, la prima di natura soggettiva e la seconda di natura oggettiva.

**2** - Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate

soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - dalla Sezione delle Autonomie sin dall'adunanza del 27 aprile 2004.

Nel caso di specie la richiesta di parere rispetta sotto tale aspetto le condizioni di legge per la sua ammissibilità in quanto risulta essere stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'Ente istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, sicché non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

3 - Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"*.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *"materia di contabilità pubblica"* è stata oggetto di risalenti interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la *"materia della contabilità pubblica"* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *"(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali"* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la normativa e i relativi atti applicativi *«che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i*

*distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli»* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei *“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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla *“materia della contabilità pubblica”*.

La prassi applicativa di questi anni ha sicuramente precisato i confini entro i quali può esercitarsi il potere consultivo intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Innanzitutto devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla questione oggetto di richiesta di parere.

Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Applicando questi principi al caso di specie, anche a voler superare non senza difficoltà la problematica afferente la legittimità della sostanziale riproposizione di una richiesta di parere su di uno stesso argomento in assenza di fatti nuovi

sopravvenuti, non può che pervenirsi alla declaratoria di inammissibilità della stessa in quanto avente ad oggetto specifiche vicende gestorie che travalicano i limiti e l'ambito della funzione consultiva affidata alla Corte dei conti : in altri termini la Sezione ribadisce come l'oggetto della richiesta riproposta dal Comune di Corleto Perticara sia costituito da una specifica vicenda gestoria, tale da non consentire l'esclusione del rischio di contaminazioni fra attività consultiva e di gestione.

Risulta, infatti, evidente che la richiesta pronuncia – già di per sé estranea all'ambito dei pareri di cui all'art.7 della legge n.131 del 2003 , come innanzi ricostruito e perimetrato- riguardi una fattispecie concreta in cui si chiede l'avallo della Sezione ad una operazione di eventuale versamento di somme di danaro in acconto a valersi su pagamenti futuri ed incerti dei diritti di estrazione , operazione al più rientrante nella regolamentazione economica del sinallagma contrattuale fra le parti, ai sensi degli artt. 1322 e 1472 del codice civile.

In altri termini, la Corte pronunciandosi in merito , fornirebbe la propria valutazione su una specifica attività gestoria del Comune *de quo*, così violando la necessità che la richiesta di parere abbia riguardo, come detto, a quesiti interpretativi di carattere generale che non comportino un'ingerenza della stessa in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* né valutazione di concreti comportamenti da tenere da parte dell'ente richiedente in un rapporto contrattuale con un soggetto privato contraente .

Peraltro, la regolamentazione patrimoniale dei rapporti intercorrenti fra l'ente e la società che effettua l'attività estrattiva è puntualmente disciplinata dalle previsioni contenute nell'art. 19 del D.lgs. n.625 del 1996 sicché ulteriori pattuizioni intercorrenti fra le parti essendo "praeter legem" potranno tuttalpiù essere regolate da fonte pattizia rientrante nell'ambito dell'autonomia contrattuale delle parti sui cui ambiti non può esercitarsi alcun parere gius-contabile da parte della Corte dei Conti.

Per le suesposte considerazioni, la Sezione ritiene che ci si trovi di fronte ad una richiesta inammissibile nella sostanza in quanto la coinvolgerebbe in una specifica

operazione economica di natura privatistica , peraltro difficilmente compatibile con i principi cui all'art.97 co.1 della Costituzione, volta ad anticipare i tempi di esecuzione e contabilizzazione di introiti non tributari (definiti dallo stesso ente "eventuali") conseguenti ad un'attività estrattiva, peraltro ancora non iniziata e sulla quale l'ente già ipotizzava di potere contare alcuni anni fa.

L'attuale richiesta oltre ad essere meramente riproduttiva di quella sfociata nel recente parere n.6/2020, si pone in linea di continuità sostanziale con la richiesta che originò la pronuncia n.40/2016, con la dirimente differenza però che , a differenza del caso qui esaminato, in quella sede si richiedeva un parere su di un fatto economico definito ma futuro ed astratto ( possibilità per un ente locale di ricorso a "cessioni di credito" futuro) che non richiedeva a questa Sezione la valutazione di merito relative ad atti gestionali determinati, tali da determinare una possibile ingerenza nella concreta attività contrattuale dell'Ente, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Conclusivamente la Sezione non può che confermare quanto già opinato nel parere n.6/2020 ovvero che la formulata istanza comporterebbe lo svolgimento di valutazioni su di uno specifico rapporto patrimoniale fra pubblico e privato suscettibile di formare oggetto di contrasti esaminabili in sede giurisdizionale da parte di altre Autorità a ciò deputate per legge e ciò , in base ad un costante orientamento giurisprudenziale, costituisce ulteriore causa di inammissibilità del richiesto parere in quanto potenzialmente invasivo di ambiti riservati ad altra giurisdizione .

Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Corleto Perticara difetti dei requisiti oggettivi necessari per una disamina nel merito.

\* \* \* \* \*

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata

DICHIARA



inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Corleto Perticara con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14.4.2020.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

F.to Dr. Michele ORICCHIO

Depositata in Segreteria il 14 aprile 2020

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dr. Giovanni Cappiello