



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Iliara Pais Greco	referendario

Adunanza del 4 maggio 2022

Richiesta di parere del Comune di Montecreto (MO)

Visto l'art. 100, secondo comma, 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la "convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla legge n. 131 del 2003" tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo ed il Consiglio delle autonomie locali;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Montecreto (MO) in data 10 marzo 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del Consiglio delle autonomie locali sulla richiesta di parere formulata, inviata a questa Sezione in data 21 aprile 2022;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 30 del 3 maggio 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore, referendario Marco Scognamiglio;

Ritenuto in

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Montecreto (MO) ha inviato a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla spettanza del canone annuale previsto dalla convenzione, stipulata nel 2005, per la realizzazione e gestione di una centralina idroelettrica, tra il Comune di Montecreto e la società incaricata di realizzare l'impianto.

Premesso che, secondo quanto riferito dal Comune richiedente il parere, la società avrebbe eccepito l'illegittimità della clausola contenuta nella convenzione, relativa al pagamento del canone annuale, in quanto questo sarebbe "assimilabile a *royalties* e, pertanto, illegittimo, poiché erogazione patrimoniale non dovuta, poiché non meramente compensativa", la richiesta di parere si articola in due distinti quesiti, così testualmente formulati:

1.1. se sia ammissibile nonché legittimo esigere e pretendere la corresponsione di quanto pattuito nell'accordo stipulato nel 2005 fino allo scadere dell'anno 2019;

1.2. se sia ammissibile nonché legittima la revisione degli accordi senza che ciò arrechi pregiudizio agli interessi economici e contabili dell'ente.

2. Il Consiglio delle autonomie locali, in applicazione della convenzione in essere con questa Sezione, ha istruito la richiesta di parere e fatto pervenire la propria nota conclusiva, ritenendo inammissibile la richiesta di parere per carenza dei requisiti della generalità ed astrattezza.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare, rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge.

La funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo di questa Corte dei conti rinviene il proprio fondamento normativo nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere [...] pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);

- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un ambito limitato alla normativa e ai 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 e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria; il parere di questa Corte può inoltre essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici, che determinerebbe un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione; la questione sottoposta, infine, non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (ammissibilità in senso oggettivo).

1.1. La richiesta di parere all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.2. Quanto all'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, va tenuta distinta la questione di diritto, ricavabile dalla richiesta di parere, dalle conseguenti scelte gestionali, rimesse all'amministrazione. Su queste ultime, come correttamente rilevato anche dal Consiglio delle autonomie locali, non è ammissibile un pronunciamento di questa Sezione regionale di controllo, altrimenti determinandosi, da un lato, un'ingerenza nella concreta attività dell'ente, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione e, dall'altro, una possibile interferenza con funzioni intestate ad altri organi giurisdizionali.

Con riferimento a tale secondo profilo, va infatti rammentato che, nella materia delle autorizzazioni finalizzate alla realizzazione di impianti idroelettrici, si crea un potenziale punto d'intersezione tra tre distinte giurisdizioni: quella ordinaria, quella amministrativa e quella del Tribunale delle acque, a seconda che, nel caso concreto, si controverta o meno sull'esercizio di un potere pubblicistico e, nell'affermativa, se venga in rilievo l'utilizzazione del demanio idrico.

Ciò impone di delimitare l'ambito del pronunciamento richiesto a questa Sezione regionale di controllo, che deve limitarsi a fornire la corretta interpretazione della normativa rilevante, nella misura in cui essa attiene alla gestione delle entrate dell'ente locale, tema questo riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

1.2.1. La questione attiene alla spettanza delle cosiddette misure compensative di natura patrimoniale, richieste dal Comune in relazione alla costruzione ed all'esercizio degli impianti alimentati a fonti rinnovabili.

Trattasi di clausole che prevedono pagamenti in favore del Comune da parte dell'ente autorizzato a realizzare e gestire i suddetti impianti.

Nella fattispecie in esame, tali compensazioni, secondo quanto affermato dal Comune, sarebbero espressamente previste da un articolo della convenzione, stipulata nel 2005, con la società incaricata della costruzione e gestione dell'impianto idroelettrico realizzato sul territorio comunale.

1.2.2. Per delimitare l'ambito della statuizione richiesta a questa Sezione regionale di controllo, va quindi preliminarmente chiarito che:

a) la risoluzione di eventuali controversie sul punto, che insorgano tra il Comune ed il privato, è rimessa alla valutazione di un diverso ordine

giurisdizionale; va peraltro aggiunto, sul piano del metodo e dell'ermeneutica del negozio giuridico, che ogni valutazione in ordine all'effettiva spettanza in concreto delle somme richieste dal Comune non potrebbe prescindere da un'analisi complessiva della convenzione, in quanto, in base alla nota regola civilistica di cui all'art. 1363 c.c., le clausole del contratto si interpretano le une per mezzo delle altre.

b) l'eventuale configurarsi di ipotesi di responsabilità amministrativa, sindacabili dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale, può essere valutato solo in relazione al caso concreto da cui, in applicazione delle norme regolatrici della materia, sia derivato un pregiudizio erariale causato da condotte dolose o gravemente colpose; non è dunque possibile in questa sede fornire una risposta al secondo quesito posto dal Comune, difettando questo, per come formulato, dei requisiti di generalità ed astrattezza che devono invece contraddistinguere la richiesta di accesso all'ausilio consultivo.

1.3. In virtù di quanto sopra precisato, questa Sezione regionale di controllo può pronunciarsi esclusivamente in merito alle condizioni, generali ed astratte, in base alle quali le misure di compensazione possono essere previste in favore del Comune.

2. Passando al merito, si tratta allora di stabilire se, in caso di autorizzazione già rilasciata per la costruzione e gestione di impianto idroelettrico, il Comune abbia diritto a far valere clausole convenzionali che prevedono misure compensative di natura patrimoniale a proprio favore.

2.1. La primaria normativa di settore va rinvenuta nel decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, il quale, all'art. 12, nel disciplinare le regole fondamentali per la concessione dell'autorizzazione unica per l'esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili, stabilisce che «l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti non può essere subordinata, né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province».

La norma, pertanto, non escludeva la possibilità per i Comuni di stipulare convenzioni, con gli operatori economici del settore delle fonti energetiche rinnovabili, che contemplassero dette misure di compensazione.

2.2. Il successivo art. 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, ha poi stabilito che le Regioni e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di infrastrutture «hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale», fermo restando che l'autorizzazione continua a non poter essere subordinata a misure di compensazione.

Pertanto, se da un lato il rilascio dell'autorizzazione non poteva essere subordinato a tali misure compensative, dall'altro la previsione delle stesse era ammesso, dalla normativa in esame, nelle apposite convenzioni stipulate tra l'ente territoriale ed il titolare dell'impianto (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 2021).

2.3. Successivamente, il Ministero dello sviluppo economico, con le linee guida approvate dal decreto ministeriale 10 settembre 2010, emanato ai sensi del comma 10 del richiamato art. 12, d.lgs. 387/2013, ha stabilito che, per l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, non è dovuto alcun corrispettivo monetario in favore dei Comuni.

La Corte costituzionale ha chiarito che i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono quindi adesso regolati da dette linee guida, in quanto trattasi di atti di normazione secondaria che costituiscono il completamento della normativa primaria. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, esse rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012) ed hanno carattere vincolante (sentenza n. 106 del 2020).

Di conseguenza, dal 2010, non sono più stati possibili né accordi bilaterali direttamente tra l'ente locale e l'operatore economico, né misure compensative esclusivamente monetarie, essendo ammesse esclusivamente, in base alle linee guida, quelle a carattere non meramente patrimoniale e quindi almeno miste, vale a dire in parte specifiche ed in parte per equivalente, con il tetto massimo, per la parte patrimoniale, pari al tre per cento dei proventi, nonché convenute esclusivamente in sede di conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 2021, punto 12 *in diritto*).

2.4. L'orientamento maggioritario emerso nella giurisprudenza amministrativa, in seguito all'emanazione delle suddette linee guida, ha ritenuto altresì nulle le clausole, inserite anche nelle convenzioni stipulate precedentemente all'emanazione delle linee guida ministeriali, che prevedevano corrispettivi o canoni in favore dell'ente locale (*ex multis*: TAR Puglia, Bari, Sez. I, sent. 24 maggio 2018, n. 737; TAR Molise, Sez. I, sent. 23 gennaio 2014, n. 55; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sent. 7 giugno 2013, n. 1361).

2.5. Intervenendo nuovamente sulla materia, il legislatore, con la norma di cui al comma 953 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha disposto che «i proventi economici liberamente pattuiti dagli operatori del settore con gli enti locali, nel cui territorio insistono impianti alimentati da fonti rinnovabili, sulla base di accordi bilaterali sottoscritti prima del 3 ottobre 2010, data di entrata in

vigore delle linee guida nazionali in materia, restano acquisiti nei bilanci degli enti locali, mantenendo detti accordi piena efficacia. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, fatta salva la libertà negoziale delle parti, gli accordi medesimi sono rivisti alla luce del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 [...] e segnatamente dei criteri contenuti nell'allegato 2 al medesimo decreto».

La norma in esame fa quindi salve le previsioni convenzionali, antecedenti all'entrata in vigore delle linee guida, che prevedono clausole compensative di natura patrimoniale.

2.6. La Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 46 del 2021, ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a tale norma, evidenziandone le finalità (condivise con altra normativa nel frattempo sopravvenuta) di "riallineamento", ossia di superamento degli effetti distorsivi del mercato derivanti dall'applicazione alle sole nuove convenzioni, successive al 3 ottobre 2010, delle prescrizioni limitative delle misure compensative di natura patrimoniale.

La sentenza chiarisce tuttavia che, coerentemente con le proprie finalità, la norma prevede un vero e proprio obbligo a contrattare, «susceptibile eventualmente di inadempimento, con tutte le relative conseguenze civilistiche, quale l'eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 del codice civile» (punto 13 *in diritto*).

Sicché, qualora l'ente non addivenga ad un adeguamento della convenzione, stipulata prima delle linee guida e contenente la previsione di clausole compensative di natura patrimoniale, la società titolare dell'impianto, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, potrà rifiutare il pagamento, fintanto che perduri l'inadempimento del Comune in tal senso.

Tale adeguamento, s'intende, dovrà condurre ad esiti convenzionali compatibili le indicazioni fornite dalle linee guida del 2010.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta al quesito posto dal Comune di Montecreto (MO), esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Montecreto ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita il Comune alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 4 maggio 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Marco Scognamiglio

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 10 maggio 2022

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)