

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

* * * * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7,

comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 27 settembre 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Castano Primo (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Canegrate;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano,

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Castano Primo ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla disciplina relativa all'applicazione del Patto di stabilità interno, con specifico riferimento alla determinazione della base di calcolo del saldo di riferimento.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Castano Primo, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Castano Primo rientri 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 e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 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 loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, 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 il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'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, ma che,

anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse 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, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione 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, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il Sindaco del Comune di Castano Primo ha formulato un quesito inerente le modalità di calcolo e determinazione del Patto di stabilità interno che rientra a pieno titolo nelle regole di gestione contabile dell'ente locale e, pertanto, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Castano Primo

La questione sottoposta all'esame della Sezione da parte del Sindaco di Castano Primo riguarda l'interpretazione della disciplina del Patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e 2011, in relazione alla circostanza se nell'ambito di una operazione di acquisizione di un bene immobile da parte di un Comune una parziale permuta debba essere conteggiata o meno fra le spese in conto capitale dell'ente.

Nella sostanza, il richiedente evidenzia che l'ente locale intenderebbe acquisire nel proprio patrimonio un immobile del valore di euro 1.700.000, finanziando l'acquisto per euro 1.200.000 con l'accensione di un mutuo e per euro 500.000 *“tramite permuta, ovvero alienando al soggetto acquirente un bene immobile di proprietà comunale, inserito nel piano delle alienazioni, il cui valore è stato stimato, appunto, in euro 500.000”*.

Il Comune conclude chiedendo *“quali conseguenze, ai fini del patto di stabilità, potrebbe comportare una tale operazione, in particolare se il valore della permuta di euro 500.000 dovrà essere calcolato quale spesa in conto capitale pur non essendoci un esborso di denaro”*.

La Sezione ritiene che l'operazione prospettata dal Sindaco del Comune di Castano Primo sia idonea ad incidere sulla gestione finanziaria e su quella patrimoniale dell'ente locale.

La circostanza, messa in luce dall'ente, che parte del pagamento del prezzo dell'acquisto di un bene immobile avvenga in natura e non per il tramite di denaro non fa venire meno le regole di finanza e contabilità pubblica poiché vi è stata la determinazione di un prezzo di acquisto di un bene immobile che viene pagato parte in denaro e parte mediante il trasferimento della proprietà di un bene dell'ente pubblico.

Nell'ambito della gestione patrimoniale del Comune è indubbio che il Conto del patrimonio subirà una modificazione che comporterà, da un lato, un decremento delle immobilizzazioni materiali pari al valore del bene ceduto al privato e, dall'altro, un incremento pari al valore del bene acquisito; inoltre, verrà inserito il debito relativo all'accensione del mutuo.

In sostanza, la composizione del patrimonio dell'ente subisce un mutamento, anche se, sostanzialmente, la somma finale non dovrebbe mutare.

In base alle regole di contabilità finanziaria che informano la gestione degli enti locali, una operazione di questo genere trova solo una parziale rappresentazione in relazione ai movimenti finanziari.

Infatti, in sostanza, l'ente intende porre in essere un acquisto di un bene immobile finanziato in parte dall'accensione di un mutuo ed in parte dalla cessione di un bene che rientra nel patrimonio comunale.

Tuttavia, l'operazione, così come prospettata dall'ente locale, prevede anche una permuta di beni che, come tale, non presenta alcuna incidenza sui saldi dell'ente locale rilevanti ai fini del calcolo del Patto di stabilità interno che sono determinato in base ai movimenti finanziari.

L'attuale disciplina del Patto di stabilità interno non prende in considerazione la permuta di beni ma solo i movimenti finanziari e, conseguentemente, l'ente locale deve calcolare sia l'obiettivo annuale che le operazioni che compie in corso di esercizio tenendo unicamente conto degli impegni assunti in relazione alla spesa corrente e dei pagamenti effettuati in relazione alla spesa in conto capitale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
30 dicembre 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)