



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 (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura de Rentiis	Referendario

**Nell'adunanza del 10 giugno 2010**

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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ostiglia (MN) con nota del 21 maggio 2010;

Vista l'ordinanza n. del 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Ostiglia;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

### **Premesso in fatto**

Il Sindaco del comune di Ostiglia (MN) con la nota in epigrafe, ha formulato richiesta di parere in ordine alla possibilità di attivare con istituti bancari un'apertura di credito di euro 150.000, nelle more della conclusione di operazioni di alienazione del patrimonio comunale, finalizzate al finanziamento di un intervento di sistemazione di un bene di proprietà del demanio statale ed in concessione all'Ente locale.

In punto di fatto, l'istante rende noto che:

- il Comune ha aderito ad un "progetto territoriale" per il quale la Regione Lombardia ha già concesso un contributo pari al 50% della spesa complessiva da sostenere (euro 300.000) per l'intervento in questione;
- la concessione a favore dell'Ente scade tra 5 anni ma è già stata richiesta una proroga per un ulteriore periodo di 25-30 anni;
- il bando di assegnazione del contributo regionale prevede l'inizio dei lavori per il mese di agosto c.a.; allo stato attuale, il Comune ha adottato solo la delibera consiliare di approvazione del "Piano delle alienazioni".

Nel caso di specie, l'Amministrazione chiede altresì se, per ottenere l'apertura di credito, sia sufficiente la delibera già adottata o sia necessario uno specifico atto di individuazione dell'immobile da alienare od anche il preliminare di vendita e quali profili di responsabilità potrebbero configurarsi nel caso in cui l'operazione di alienazione non andasse a buon fine.

Con successiva nota integrativa dell'8 giugno 2010, l'Amministrazione comunale precisa che il progetto preliminare approvato con delibera di Giunta prevede la "riqualificazione del centro idraulico sull'argine del Po (ex centro Borsatti) come centro culturale, turistico e giovanile", di proprietà dell'Agenzia del Demanio, immobile sottoposto a tutela da parte della Soprintendenza per i beni architettonici ed il paesaggio, per il quale l'Ente versa dal dicembre 2007 un canone di concessione di 291 euro mensili

## Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 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 norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (delibera n. 9, in data 12 marzo 2007).

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del comune, il

Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale). Inoltre, si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Tutto ciò premesso, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ostiglia appare ammissibile, oltre che sotto il profilo soggettivo, anche sotto quello oggettivo, investendo questioni che incidono sulla contabilità dell'Ente.

Di contro, non è ammissibile quella parte della richiesta di parere riguardante profili di responsabilità che esulano dalle competenze della Sezione regionale di controllo nell'esercizio della funzione consultiva.

### **Considerato in diritto**

1. Come detto in premessa, il quesito sollevato dal Comune di Ostiglia concerne, sostanzialmente, la possibilità di ricorrere ad un'apertura di credito nelle

more della conclusione di operazioni di alienazione di beni del patrimonio comunale.

Si ritiene opportuno richiamare, in proposito, il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare gli ambiti di autonomia decisionale e di discrezionalità dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte.

Pertanto, la Sezione può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi responsabili dell'Ente possono riferirsi nell'assumere le scelte concrete di gestione.

Ora, in base alla normativa che disciplina l'istituto delle aperture di credito, (art. 3, comma 3, del d.l. n. 310/1990, convertito nella legge n. 403/1990, come sostituito dall'art. 6, comma 1, del d.l. 23 settembre 1994, n. 547) "gli enti locali... sono autorizzati a negoziare ... aperture di credito a fronte di deliberazioni di alienazioni di beni di loro proprietà. Le deliberazioni devono riportare i valori di stima dei beni da alienare. Gli utilizzi delle aperture di credito sono versati, per gli enti assoggettati alle disposizioni sulla tesoreria unica, nella contabilità fruttifera aperta presso la tesoreria provinciale dello Stato, e sono immediatamente ed integralmente utilizzabili dagli enti locali per le finalità previste dai commi precedenti, nonché per le spese di manutenzione straordinaria o per le altre spese in conto capitale incrementative del patrimonio degli enti. Al rimborso degli utilizzi, compresi gli oneri da essi derivati, si provvede comunque con i fondi provenienti dalle alienazioni".

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, della stessa normativa, gli enti locali possono alienare il patrimonio disponibile per la realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto o per i fini indicati dagli artt. 24 e 25 del d.l. n. 66/1989, convertito con modificazioni dalla legge n. 144/1989 e dal comma 3 dell'art. 1-bis del d.l. n. 318/1986, convertito con modificazioni dalla legge n. 488/1986.

Il decreto ministeriale del 19 gennaio 1986, che disciplina le modalità di attuazione del d.l. n. 547/1994, prevede inoltre che:

- gli enti possono deliberare l'assunzione del finanziamento soltanto ad intervenuta esecutività della delibera di alienazione dei beni. Allo scopo di assicurare una stretta relazione tra l'operazione di finanziamento e quella di alienazione del patrimonio che ne è l'origine, l'apertura di credito non può essere superiore al 75 per cento del valore della stima del cespite da alienare;

- l'utilizzo del credito, che non può eccedere il 25 per cento ad avvenuta negoziazione del prestito ed il 50 per cento ad intervenuto avvio delle procedure di alienazione del cespite mediante pubblicazione dell'atto formale di indizione del pubblico incanto, deve essere strettamente collegato all'effettuazione di spese finanziabili con i proventi delle alienazioni patrimoniali;
- l'utilizzo globale del finanziamento è consentito solo all'atto della stipula del contratto di vendita del bene.

A seguito, poi, dell'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la nuova formulazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione impone agli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, (art. 202, co.1 T.U.E.L), con esclusione di altre eventuali destinazioni prima consentite. Al riguardo, la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350/2003) ha contribuito a delineare in maniera più compiuta i profili attuativi e la portata applicativa del vincolo costituzionale in materia di indebitamento, fissandone normativamente il concetto (art. 3, commi 17, 18 e 20) assieme a quello di investimento.

È pacifico che, a seguito dell'aggiunta dell'art. 205 bis nel T.U.E.L., operata con la legge n. 88/2005, anche l'apertura di credito sia da ricomprendere nelle varie forme di indebitamento e, alla pari di queste, sia soggetta al monitoraggio, alle forme di garanzia ed alle condizioni previste dalla normativa regolante l'assunzione dei mutui ordinari.

A sua volta la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 425/2004, ha tra l'altro fatto propria la interpretazione restrittiva della nozione di spese d'investimento elaborata dalla contabilità pubblica, definendo tali spese come quelle dalle quali deriva un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente pubblico che le sostiene. Tra le spese di investimento vanno annoverate anche quelle per interventi di manutenzione straordinaria, cioè i costi che si concretizzano in un incremento significativo e misurabile di produttività o di sicurezza ovvero prolunghino la "vita utile" del cespite appartenente al patrimonio dell'ente. Solo questo tipo di interventi è finanziabile con capitale di indebitamento.

2. Dall'analisi della normativa e della giurisprudenza è dato rilevare come i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile possano essere destinati:
  - a finanziare gli investimenti e, quindi, anche interventi di manutenzione straordinaria su beni immobili in proprietà (art 199 T.U.E.L.);
  - alla realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporti;

- all'adozione dei provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, per la copertura di eventuali disavanzi di amministrazione o di debiti fuori bilancio (art. 193 T.U.E.L.).

Nel caso prospettato dal Comune di Ostiglia, pertanto, non sembra legittimo il ricorso ad operazioni di alienazione del patrimonio immobiliare dell'Ente per finanziare o cofinanziare un "intervento di sistemazione" di un bene del demanio statale, utilizzato in regime concessorio.

Infatti, il depauperamento del patrimonio disponibile è consentito, come si è visto, esclusivamente per finanziare operazioni di investimento o di acquisizione di beni analoghi (nel caso di proventi con specifici vincoli di destinazione) ovvero per ridurre lo stock del debito o per esigenze di riequilibrio del bilancio.

Agli stessi vincoli soggiace l'eventuale ricorso a quella particolare forma di indebitamento consistente nella c.d. apertura di credito oppure all'utilizzo delle somme a specifica destinazione disponibili, ricorso ammesso solo da parte degli enti locali che hanno deliberato alienazioni del patrimonio ai sensi dell'art. 193 del T.U.E.L..

Lo riconosce indirettamente la stessa Amministrazione istante quando dichiara di non avere fatto ricorso ad un mutuo in quanto i lavori di ristrutturazione sono destinati ad incidere su di un bene non di sua proprietà.

3. Conclusivamente, la Sezione esprime avviso che un intervento di riqualificazione di un bene non rientrante nel complesso patrimoniale dell'ente locale non possa essere finanziato con i proventi derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile dello stesso ente e, di conseguenza con l'utilizzo di aperture di credito connesse all'operazione di alienazione

#### **P.Q.M.**

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Depositata il 14 giugno 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)