LOMBARDIA/822/2010/PAR

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

composta dai Magistrati:

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

nella camera di consiglio del 12 luglio 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;

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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 n. 6273 del 1 giugno 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Cassolnovo (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Cassolnovo (PV);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 1 giugno 2010 il Sindaco del Comune di Cassolnovo (PV) osserva quanto segue.

Nell'anno 2009 non è stato rispettato il patto di stabilità interno a causa di pagamenti in conto capitale effettuati per non incorrere in spese legali per decreti ingiuntivi che sarebbero stati proposti in ragione dei già eccessivi ritardi nelle liquidazioni. Il bilancio di previsione per l'esercizio 2010 è stato predisposto prevedendo l'applicazione di tutte le sanzioni imposte dalla normativa, con particolare riferimento all'abbattimento della spesa corrente nella misura minima degli ultimi tre esercizi che, per il Comune di Cassolnovo, ha comportato un taglio di spesa di circa 500.000,00 Euro, taglio che – riferisce il Sindaco – ha avuto quale conseguenza il drastico ridimensionamento di ogni spesa.

L'organo rappresentativo dell'ente riferisce che, nel mese di maggio appena trascorso, è stato effettuato un versamento di olio esausto, da parte di ignoti, in terreni agricoli del territorio comunale che ha obbligato il Comune ad effettuare un intervento d'urgenza per rimuovere il materiale versato e bonificare l'area. Tale intervento causerà l'esborso di una somma rilevante che comporterà, da un lato, la violazione del patto di stabilità e, dall'altro, la violazione delle sanzioni, in particolare lo sforamento del rispetto della spesa corrente minima degli ultimi tre esercizi.

Il Sindaco chiede, dunque, se tale spesa imprevista possa non essere considerata nel patto di stabilità e nelle sanzioni per il mancato rispetto e, in caso negativo, quali conseguenze anche in termini di

responsabilità contabile genererà la previsione della spesa nell'esercizio 2010.

Condizioni di ammissibilità

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare concerne 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.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato 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 ammissibilità 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 l'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.

Nella elaborazione interpretativa delle sezioni di controllo risulta evidenziato anche il requisito della rilevanza generale della questione sollevata, nel senso che possono rientrare nella funzione consultiva della Corte le uniche richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Alla luce di quanto sopra esposto, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cassolnovo (PV) pare ammissibile, oltre che sotto il profilo soggettivo, anche dal punto di vista oggettivo, con la sola eccezione delle conseguenze in termini di responsabilità amministrativa derivanti dall'eventuale violazione del patto di stabilità e/o dalla mancata applicazione delle sanzioni. Infatti, quest'ultima valutazione costituisce un'evidente interferenza con le prerogative attribuite alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa, con conseguente inammissibilità del quesito *in parte qua.*

MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre ricordare, come più volte ribadito dalla Sezione (da ultimo con la deliberazione n. 68/2010), che il rispetto degli obiettivi e vincoli del patto di stabilità interno, le cui disposizioni attuative "costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" ai sensi degli art. 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione, rappresenta per l'ente locale un ineludibile obbligo giuridico, la cui violazione concreta comunque un illecito.

In altri termini, il legislatore introducendo "limitazioni amministrative" ha inteso delineare alcuni meccanismi applicabili a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto di stabilità interno. Dette "limitazioni amministrative" operano sull'ordinaria attività, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente, inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es., come nel caso di specie, limitazione della spesa corrente entro specifici parametri) (così, le già richiamate delibere della Sezione n. 813/2009 e n. 288/2010).

A seguito delle innovazioni di cui al d.l. n. 78/2010 (attualmente all'esame del Parlamento per la conversione in legge), le restrizioni, in precedenza omogenee a prescindere dall'entità della violazione, vengono differenziate per quanto concerne la riduzione dei trasferimenti erariali in funzione dell'entità dello "sforamento", coerentemente con il principio più volte espresso da questa Sezione che le limitazioni amministrative servono a recuperare gli obiettivi non conseguiti nel precedente esercizio.

In tale quadro si colloca l'intervento d'urgenza a carico dell'ente locale, finalizzato a rimuovere il materiale versato da ignoti e bonificare l'area. Come indicato nel quesito, esso costituisce una "sopravvenienza" rispetto all'approvazione del bilancio di previsione, tale da non consentire più il rispetto del patto di stabilità 2010 né l'applicazione - nel medesimo anno 2010 - delle sanzioni derivanti dalla violazione del patto 2009 (in riferimento al limite degli impegni di spesa corrente).

Prodromico all'esame degli effetti giuscontabili della fattispecie appare il richiamo della normativa di settore, per delineare i rapporti

obbligatori di cui potrebbe essere parte l'ente locale (strettamente avvinti ai connessi procedimenti di entrata e di spesa).

In mancanza di più precise allegazioni in punto di fatto da parte del Comune, la fattispecie appare attualmente disciplinata dal D. lgs. n. 152/2006 ("Codice dell'Ambiente"), e più nel dettaglio sussumibile in una pluralità di norme a seconda che si tratti di "abbandono di rifiuti" oppure di (vera e propria) "bonifica di siti contaminati".

Nell'un caso, viene in rilievo l'art. 192 (divieto di abbandono) ai sensi del quale "*l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*".

La predetta disposizione, rispetto alla precedente versione di cui al decreto Ronchi, da un lato conferma espressamente la necessità di imputare a titolo di dolo o colpa al proprietario del suolo (o al titolare dei diritti reali o personali di godimento) la presenza indiscriminata di rifiuti, dall'altro richiede che il relativo accertamento avvenga in contraddittorio ed in concreto. Il presupposto è, dunque, costituito dalla colpevole responsabilità nell'abbandono (Tar Milano sez. IV n. 6684 del 18 dicembre 2007, Tar Napoli sez. V 6 aprile 2009, n. 1769), non essendo sufficiente postularne la mera consapevolezza né una generica *culpa in vigilando* (Cons. Stato 4 marzo 2008 n. 807).

La prevalente giurisprudenza ha sottolineato che il compito di emanare tali ordinanze ripristinatorie spetta al Sindaco, trattandosi di norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107 comma 5 TUEL, dunque derogatoria alla ordinaria competenza dei funzionari per gli atti di gestione (da ultimo, Tar Lombardia, Sezione VI, sent. n. 1764 del 9.06.2010).

Decorso il termine fissato per provvedere, il Sindaco procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate; in tale ipotesi, la Civica Amministrazione sostanzialmente anticipa somme per conto di altri soggetti avverso i quali può esperire azione di recupero per l'intero. A differenza delle ordinanze ex art. 244 (nel prosieguo esaminate), il Comune non dispone, però, di alcun privilegio né di altra forma di garanzia reale sul bene.

Laddove invece si configuri una vera e propria bonifica di siti contaminati, trova applicazione il Titolo V della parte IV, espressamente escluso nel caso di mero abbandono di rifiuti di cui all'art. 192 (disciplinato dal Titolo I della medesima parte IV).

Tali ordinanze fondano il loro presupposto non solo sull'abbandono indiscriminato di rifiuti sul suolo (o nel suolo), bensì sulla presenza al suo interno di livelli di contaminazione superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione.

In tale ipotesi di bonifica dei siti contaminati l'art. 244 del D. lgs. n. 152/2006 statuisce che "*le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti. La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253. Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250*".

Quest'ultima disposizione precisa che "*qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242* (*id est,* le procedure operative ed amministrative di risanamento dei siti inquinati) *sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano*

regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica".

La pretesa creditoria del Comune è garantita dall'art. 253 (Oneri reali e privilegi speciali), ai sensi del quale "*gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito. Gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributi pubblici entro il limite massimo del cinquanta per cento delle relative spese qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali. Ai predetti contributi pubblici non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2*".

Come ricordato in giurisprudenza, tale assetto normativo impone l'esecuzione di interventi di recupero ambientale anche di natura

emergenziale al responsabile dell'inquinamento che può non coincidere con il proprietario ovvero con il gestore dell'area interessata.

A carico di quest'ultimo (proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione), invero, non incombe alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in argomento, ma solo la facoltà di eseguirli al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale, al pari delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale assistite anche da privilegio speciale immobiliare (cfr. T.A.R. Toscana, sez. II, 30 maggio 2008, n. 1541).

Pertanto, il terreno sottoposto a fenomeni di inquinamento è senz'altro soggetto ad espropriazione, che il proprietario, ancorché asseritamente non responsabile, ha l'onere di evitare ponendo in essere gli interventi di bonifica alla stregua del soggetto responsabile.

Con l'onere reale si realizza, così, una vera e propria garanzia per assicurare l'effettivo recupero delle somme, ammettendo l'espropriazione dell'unico bene di cui, con certezza, l'inadempiente risulta proprietario: l'area del sito da sottoporre a bonifica. Se ed in quanto il comune abbia eseguito d'ufficio le opere di bonifica su un fondo, il suo proprietario (anche se non è il responsabile dell'inquinamento) ha l'onere di concorrere con le spese necessarie per l'esecuzione degli interventi. Si tratta di concorso in quanto l'obbligo del proprietario rimane comunque circoscritto al valore del fondo, con la conseguenza che le spese eventualmente sostenute dal Comune oltre tale valore resteranno comunque a carico dell'Ente.

Parte della dottrina ha ritenuto iniquo un sistema che permetta di rivalersi sul bene del proprietario incolpevole, con ciò ritenendo che le garanzie debbano ritenersi applicabili solo in quelle ipotesi in cui il proprietario sia anche responsabile o corresponsabile della contaminazione dell'area. In senso contrario, il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa, in sede cautelare, ha avuto modo di ribadire che gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale costituiscono onere reale sulle aree inquinate e che l'imposizione del privilegio immobiliare non è subordinata all'accertamento della responsabilità del proprietario (Consiglio di Stato, Sez. V, ordinanza 3 aprile 2001, n. 2114).

Per il proprietario estraneo all'inquinamento, l'esecuzione degli interventi di bonifica prescritti dall'amministrazione è un vero e proprio onere, finalizzato a rimuovere il pregiudizio costituito dall'onere reale e dal connesso privilegio immobiliare gravante sul bene. L'evizione del

bene che il proprietario può di fatto subire a causa dell'inerzia dell'inquinatore non costituisce una sanzione per non aver bonificato il sito, ma una conseguenza dell'attività di ripristino ambientale realizzata dall'Ente pubblico nell'interesse della collettività, tramite un meccanismo che presenta similitudini più con l'esproprio che con il risarcimento del danno ambientale.

In sintesi, il proprietario, qualora non coincida con il responsabile dell'inquinamento e questi non sia identificabile, finisce comunque per essere il soggetto gravato dal punto di vista economico, poiché l'Ente pubblico che ha provveduto all'esecuzione dell'intervento può recuperare le spese sostenute nei limiti del valore dell'area bonificata, anche in suo pregiudizio. Ne deriva che il proprietario ha l'onere di provvedere alla bonifica e alla messa in sicurezza se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area di onere reale e di privilegio speciale immobiliare, salva l'azione di regresso nei confronti del responsabile dell'inquinamento (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 marzo 2006, n. 291).

In tale quadro di settore, la tematica della competenza del Comune in materia e dei relativi riflessi giuscontabili *sub specie* di accertamento in rivalsa merita uno specifico approfondimento ai fini del quesito in oggetto.

La giurisprudenza ha, infatti, evidenziato che la competenza ad adottare l'ordinanza finalizzata ad assicurare la tutela ambientale è stata *in primis* assegnata dal legislatore alla Provincia e non al Comune, in ragione dei molteplici interessi pubblici coinvolti in episodi di inquinamento i quali normalmente trascendono l'ambito territoriale comunale.

Né, come segnalato da recente giurisprudenza di merito (Tar Calabria – Catanzaro, sent. 31 maggio 2010 n. 959), le ordinanze sindacali possono essere ricondotte tra le ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 117 D. lgs. n. 112/1998 e all'articolo 54 del D. lgs. n. 267/2000, disciplinate dall'ordinamento per far fronte ad emergenze sanitarie o di igiene pubblica ovvero per prevenire ed eliminare i gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Infatti, l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente del sindaco presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non si potrebbe far fronte col ricorso agli strumenti ordinari apprestati

dall'ordinamento, mentre in relazione alla bonifica di un sito inquinato l'art. 244 appresta una specifica procedura.

Per completezza d'esame dei poteri amministrativi in materia, non va però dimenticato che sia il D.P.R. n. 915 del 1982, sia il D.Lgs. n. 22 del 1997, sia il D. Lgs. n. 152/2006 hanno espressamente attribuito al sindaco la titolarità del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti, rispettivamente agli articoli 12, 13 e 191 aventi gli elementi propri del potere di ordinanza ex art. 38 della legge n. 142 del 1990 (oggi art. 54 T.U. enti locali), ossia i presupposti di una situazione di necessità ed urgenza oltre all'impossibilità di provvedere in altro modo (da ultimo Tar Calabria Catanzaro, sez. I, 20 ottobre 2009, n. 1118).

Ai fini della presente richiesta di parere, dall'esame della disciplina di settore il Collegio osserva quanto segue:

1) il risarcimento del danno per la bonifica del sito inquinato grava, quale regola generale, sull'autore della condotta;

2) in funzione della tipologia di fattispecie, si riscontra una pluralità di enti pubblici coinvolti, e dunque il Comune non è necessariamente l'unico soggetto su cui grava l'onere di intervenire, nel più ampio contesto programmatorio del piano regionale per la bonifica dei siti inquinati;

3) in linea di principio la spesa è imprevista e non quantificabile, e potrebbe eccedere le stesse disponibilità finanziarie dell'ente locale;

4) nella sostanza, l'operazione è fisiologicamente neutra per il Comune sotto il profilo finanziario, potendo essere assimilata – seppur a rigore impropriamente – ad una sorta di "partita di giro".

Nel caso di specie, sulla base degli scarni elementi che si evincono dal quesito, la responsabilità del versamento di olio (e dei conseguenti oneri di bonifica) è imputabile ad ignoti, e – dunque - il Comune di fatto non potrebbe esercitare la rivalsa nei confronti degli autori di tale condotta. Residua, però, *ut supra* illustrato una responsabilità del proprietario del fondo bonificato.

Sinteticamente, laddove, sulla base del suesposto quadro interpretativo, trovasse applicazione l'art. 192 del D.lgs. 152/2006 l'ente locale avrebbe titolo a rivalersi nei confronti dei proprietari dei terreni agricoli, qualora responsabili a titolo di dolo o colpa.

Invece, nel caso in cui la fattispecie fosse sussumibile nell' illustrato titolo V del codice dell'ambiente, in linea di principio l'ente locale avrebbe titolo a rivalersi nei confronti dei proprietari dei terreni

agricoli, nei limiti del valore del fondo bonificato, purché dimostri l'impossibilità di individuare i trasgressori o di recuperare le somme nei loro confronti.

L'inquadramento fattuale nella corrispondente disciplina legale, sulla scorta degli enunciati principi giurisprudenziali, è rimesso alle autonome valutazioni dell'ente locale in base alla situazione di fatto, succintamente descritta nel parere, trattandosi di fattispecie concreta rimessa alle prerogative gestorie del Comune.

Individuati i rapporti obbligatori di cui quest'ultimo può essere parte, il Collegio passa ora all'esame dei riflessi dei medesimi sotto il profilo giuscontabile in riferimento alla disciplina del patto di stabilità (e delle conseguenti limitazioni in caso di mancato rispetto).

Orbene, in primo luogo bisogna verificare se la spesa in oggetto possa essere *ex se* esclusa dal computo ai fini del rispetto del patto di stabilità.

In mancanza di una espressa "copertura" legislativa, il Collegio non ritiene possibile introdurre eccezioni in via esegetica, pur a fronte dell'obiettiva necessità dell'intervento d'urgenza da parte dell'ente locale, coerentemente con la giurisprudenza della Sezione.

Infatti, per quanto concerne la specifica ipotesi degli oneri derivanti dalla bonifica dei siti inquinati (oggetto del quesito), la Sezione nella delibera n. 1136 del 21 dicembre 2009 ha già manifestato tale conclusione ermeneutica, precisando – seppur incidentalmente - l'impossibilità di scomputare le relative spese dai saldi del patto.

In tale parere si è evidenziato come, in un primo momento, ai sensi dell'art. 1 *quater* del d.l. 31 marzo 2005 n. 44, coordinato con la legge di conversione 31 maggio 2005, n. 88, "*le spese sostenute dai comuni per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili*" fossero espressamente escluse dal calcolo dei limiti relativi al patto di stabilità, con apposita novella dell'art. 1 L. n. 311/2004 ed inserimento della lett. f) *quater*. Successivamente, però, l'art. 14 del d.l. 30 giugno 2005, n. 115 convertito in legge con modificazioni dalla l. 17 agosto 2005, n. 168 ha abrogato la predetta disposizione.

A fronte di tale quadro legale, nella citata delibera n. 1136/2009 la Sezione – pur statuendo l'inammissibilità del quesito - affermava il principio generale per cui "*le modalità di costruzione degli obiettivi del patto di stabilità fissati nella legge finanziaria .. possano dar luogo a difficoltà operative per gli enti in relazione alla pluralità di elementi che compongono le poste di bilancio. Peraltro … non prevede la possibilità di*

derogare alle modalità di costruzione del saldo se non per quelle voci espressamente indicate nella normativa" (cfr., altresì, il parere n. 38 del 10 giugno 2008).

De iure condendo, il legislatore potrebbe rimeditare la possibilità di introdurre un'organica disciplina, ai fini del patto, delle spese eccezionali ed obbligatorie per i bilanci comunali quali gli oneri di bonifica, ma allo stato l'interprete non può che prendere atto del dato positivo vigente.

Acclarati tali principi sul versante della spesa, è però significativo – sempre nell'ambito del patto di stabilità - vagliare gli effetti giuscontabili dei descritti rapporti obbligatori sul fronte delle entrate dell'ente locale; queste ultime paiono, di regola, atte a "neutralizzare" l'esborso in oggetto ai fini del computo del saldo.

Infatti, simmetricamente all'impegno di spesa, si è più volte evidenziato che il Titolo V del codice dell'ambiente potrebbe consentire all'ente locale di accertare (ed eventualmente computare ai fini del patto di stabilità secondo le regole della competenza mista) la relativa entrata a titolo di rivalsa nei confronti del proprietario, nei soli limiti del valore del fondo bonificato. La diversa ipotesi di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 consente, come detto, l'imputazione nei confronti del proprietario a titolo di dolo o colpa.

Laddove il proprietario non fosse chiamato a rispondere, la normativa giuscontabile non pare invece consentire l'iscrizione della rivalsa fra gli accertamenti dell'entrata, non potendo individuarsi – allo stato – gli autori della condotta; difetta, dunque, un soggetto debitore puntualmente identificato avverso il quale esercitare (ed "accertare") la rivalsa medesima.

Per quanto concerne il secondo interrogativo, laddove all'esito di tali valutazioni emerga la violazione del patto di stabilità nell'esercizio 2010, ne derivano - in capo al Comune - le note conseguenze di cui alla vigente normativa, più volte richiamate dalla Sezione nelle citate delibere cui si effettua espresso rinvio anche in questa sede.

Passando al terzo quesito, *quid iuris* nel caso in cui la spesa per fronteggiare l'intervento d'urgenza impedisca nel 2010 l'abbattimento della spesa corrente nella misura minima degli ultimi tre esercizi?

Infatti, a differenza della verifica del rispetto del patto per l'anno 2010, in questo caso l'impegno di spesa per l'intervento "di emergenza" non può nemmeno trovare ipotetica compensazione in una analoga voce di entrata a titolo di rivalsa (a prescindere dalle modalità di computo e

dai possibili “sfasamenti” derivanti dal criterio della competenza mista). Infatti, la sanzione in oggetto (applicata nel 2010 quale effetto della violazione del patto nell’esercizio 2009) non concerne un saldo, bensì un tetto di spesa (*rectius,* di impegni di spesa corrente nella misura minima dell’ultimo triennio). *Ergo*, la possibile esperibilità civilistica di una rivalsa nei confronti del proprietario del fondo comunque non consentirebbe – sotto il profilo giuscontabile – nemmeno in astratto di elidere il computo degli oneri di bonifica valorizzando una corrispondente voce di entrata.

Il tema del computo di tali oneri negli impegni delle spese correnti - da contenere nel minimo dell’ultimo triennio – quale limitazione amministrativa per la violazione del patto 2009 si configura, dunque, non coincidente con il rilievo della medesima spesa ai fini del rispetto *tout court* del patto (per l’anno in corso) già in sede di descrizione della fattispecie legale.

E’ certamente vero che, come evidenziato in passato (cfr. la delibera n. 813 del 14 ottobre 2009), “*il legislatore ha stabilito che l’anno successivo al mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto, l’ente interessato debba contenere la spesa corrente in modo che la stessa non superi l’importo annuale minimo dei corrispondenti impegni, effettuati nell’ultimo triennio. E’ evidente che è stato introdotto un meccanismo rigido che opera in modo indifferenziato su una delle componenti di spesa, quella corrente, che è utilizzata dagli enti sia per sostenere i costi di gestione che per raggiungere parte degli obiettivi dell’azione amministrativa ordinaria. La necessità del rispetto del limite posto dal legislatore non viene meno neppure se nel corso dell’esercizio sorge la necessità per l’ente di sostenere spese di tipo corrente non previste all’inizio dell’esercizio, in sede di predisposizione del bilancio di previsione. Ove sorga la necessità o l’opportunità di effettuare nuovi interventi l’ente interessato potrà procedere unicamente ed esclusivamente liberando le risorse necessarie, riducendo quindi altre spese. L’emersione di nuove necessità in corso di esercizio non è elemento sufficiente per giustificare una deroga alla limitazione amministrativa inerente la spesa corrente poiché, in caso contrario, risulterebbero possibili manovre elusive poste in essere al momento dell’approvazione del bilancio d’esercizio, non tenendo conto di spese che in corso d’anno l’ente potrebbe essere tenuto a sostenere”.*

Cionondimeno, riaffermati tali principi nel caso di spese “genericamente” impreviste benché successive all’adozione degli atti

programmatori, la fattispecie in esame appare connotata da tratti di assoluta eccezionalità, in base ai quali la Sezione ritiene ragionevole escludere la rilevanza dei citati oneri "straordinari" dal computo delle spese correnti ai fini dell'applicazione delle limitazioni amministrative per lo sforamento del patto nell'anno precedente.

A riprova di tale assunto si segnala che la responsabilità grava – in linea di principio - sull'autore della condotta, sulla scorta del principio comunitario "chi inquina paga", e comunque l'operazione è tendenzialmente neutrale per il Comune sotto il profilo finanziario. L'attività di bonifica, poi, vede coinvolti una pluralità di enti pubblici (Comune, Provincia, Regione), quali soggetti esponenziali della comunità amministrata, a fronte di un'attività pianificatoria regionale di bonifica, con valenza necessariamente sovracomunale.

Infine, la spesa è imprevedibile *nell'an ed* anche l'incidenza della medesima sul bilancio comunale, in termini di *quantum,* opera in termini non definibili *a priori* e potenzialmente insostenibili.

Gli interventi di bonifica sono, dunque, effettuati dai vari livelli di governo nell'interesse della comunità complessivamente intesa, valorizzando il principio (anche costituzionale) di sussidiarietà, ma con possibili riflessi anche su enti di livello superiore al Comune sulla scorta dei canoni di differenziazione e di adeguatezza di allocazione delle funzioni amministrative (e dei relativi costi).

Né può sottacersi la rilevanza di beni a tutela assoluta, quali l'ambiente e la salute pubblica, che – come detto - impongono un intervento tempestivo da parte delle (varie) pubbliche autorità preposte alla vigilanza, in contesti di particolare gravità ed urgenza, anche a prescindere dai profili prettamente finanziari dell'operazione e dalle dimensioni quantitative. Lo stesso dibattito giurisprudenziale sulla natura "incomprimibile" dei predetti beni di rango costituzionale, ai fini del riparto di giurisdizione nel caso di esercizio di un potere amministrativo, costituisce riprova della specificità della materia in esame.

Da ultimo, richiamando anche gli effetti giuscontabili delle possibili azioni di rivalsa da parte dell'ente locale ed i relativi presupposti, la predetta spesa trova corrispondenza - in linea di principio - in un'entrata, ragion per cui tendenzialmente la fattispecie dovrebbe essere "neutrale" per il Comune sotto il profilo finanziario. Questo aspetto merita di venire in emersione in sede interpretativa, a fronte di un vincolo normativamente "ancorato" al solo versante della spesa,

come nel caso – per l'appunto - della limitazione della spesa corrente derivante dalla violazione del patto nell'anno precedente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato estensore
(Dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

26 luglio 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)