

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 13 ottobre 2010 con la quale il Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate (MN) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 26 ottobre 2010 per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate, dopo un'ampia ricostruzione sia della disciplina normativa in ordine alle procedure da adottare per addivenire alla bonifica del terreno nel quale siano rinvenuti ordigni bellici inesplosi che dei rapporti intercorsi con la Prefettura di Mantova, a seguito di una segnalazione da parte di quest'ultima inerente la presenza di ordigni bellici sul territorio comunale, chiede alla Sezione *"se legittimamente questo comune possa anticipare le spese di bonifica sistematica e accollarle poi al Ministero della Difesa o se debba sostenerle"*.

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 San Giacomo delle Segnate, 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 Legnano 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.

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.

Ed è proprio in relazione a questi ultimi aspetti che è utile verificare se la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate sia ammissibile.

Infatti, la domanda che viene formulata alla Sezione riguarda la determinazione del soggetto, ente locale o altra Amministrazione, al quale addebitare una specifica spesa che è necessario fare in relazione ai compiti di tutela della sicurezza e della pubblica incolumità che gravano, in generale, sull'Amministrazione pubblica.

La richiesta di parere riguarda questioni di rilievo in ordine ai rapporti fra l'ente locale e le Amministrazioni dello Stato, Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Protezione civile, Ministero dell'Interno, Ministero della Difesa, che, a vario titolo, hanno competenza e dovere di intervento in relazione alla bonifica delle aree che si trovino in questa particolare situazione.

In particolare ed in sostanza, il problema, posto dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate alla Sezione, riguarda l'imputazione, in capo al Comune o ad una Amministrazione dello Stato delle spese necessarie per l'effettuazione

della bonifica sistematica di un'area nella quale siano stati rinvenuti ordigni bellici inesplosi.

Dai documenti prodotti a sostegno della richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate risulta possibile ricostruire la situazione di fatto nei termini che seguono.

1) Con nota del 20 gennaio 2010, la Prefettura di Mantova ha segnalato al Comune di San Giacomo delle Segnate la presenza di ordigni bellici inesplosi sul territorio comunale.

Immediatamente, con ordinanza del Sindaco in data 21 gennaio 2010, l'ente locale ha ordinato ai residenti nella zona interessata al ritrovamento di non procedere ad alcuna attività di escavazione o che, comunque, potesse interferire con gli ordigni in questione.

A seguire, con nota del 10 marzo 2010, la Prefettura di Mantova, all'esito del sopralluogo da parte del personale specializzato del Ministero della Difesa, ha chiesto al Comune di dar corso all'attività necessaria per addivenire alla quantificazione degli oneri economici relativi alla bonifica sistematica dell'area interessata dal ritrovamento degli ordigni bellici, invitando l'ente a:

- acquisire *"puntuali e dettagliati preventivi di spesa circa le programmate operazioni, da parte di ditte private abilitate"*;

- contattare i soggetti privati proprietari delle aree interessate alle operazioni di bonifica, al fine di verificare la loro disponibilità ad assumere, in tutto o in parte, gli oneri economici riferiti alle operazioni di bonifica;

- valutare l'opportunità di richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministero dell'Interno, l'emissione di un'apposita ordinanza di accollo degli oneri finanziari inerenti la bonifica delle aree.

Il Comune ha adempiuto alle indicazioni provenienti dalla Prefettura:

- acquisendo un preventivo di spesa che ha stimato i costi in circa 30.000 euro;

- chiedendo alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Interno di emettere apposita ordinanza di accollo delle spese di bonifica. Peraltro, entrambe le Amministrazioni centrali hanno dichiarato di non essere titolate ad accollarsi le spese delle operazioni di bonifica.

Considerato quanto sopra e che l'area di proprietà privata interessata all'operazione sarebbe di piccole dimensioni e, comunque, che i proprietari non sarebbero disponibili a contribuire alle spese, il Comune ha domandato alla

Prefettura di interessare la Regione Lombardia al fine di verificare se in base alle previsioni della legge regionale n. 1 del 2000 poteva intervenire a finanziare l'operazione di bonifica.

Anche la Regione ha declinato la competenza e si è dichiarata indisponibile a finanziare l'operazione.

2) Il Comune, dopo aver premesso quanto sopra e allegato alla nota del 13 ottobre 2010, la corrispondenza intercorsa con la prefettura di Mantova ed alcune note dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, trasmesse all'ente dalla Prefettura, ha messo in luce che "non dispone di fondi per le operazioni in discorso", quantificati in 30.000 euro e, conclusivamente, domanda alla Sezione se possa dar corso alle operazioni di bonifica sistematica del terreno interessato dal rinvenimento degli ordigni bellici inesplosi e, successivamente, accollarle al Ministero della Difesa, competente per le attività di rimozione.

3) La bonifica di ordigni esplosivi comprende l'insieme delle attività dirette a esaminare, disattivare, rimuovere o neutralizzare qualsiasi ordigno esplosivo e, in particolare, la bonifica sistematica a scopo preventivo è diretta ad effettuare detta attività su aree nelle quali si presume la presenza di ordigni interrati o non individuabili a vista. Si tratta di attività affidata a ditte civili specializzate nel settore che si devono avvalere del supporto tecnico del Ministero della Difesa.

La disciplina normativa che riguarda la bonifica da residui bellici sul territorio italiano è datata ed è contenuta nel D. Lgt. 12 aprile 1946 n. 320 e nel successivo D. L.C.P.S. 1 novembre 1947 n. 1768, testi normativi che non hanno subito modifiche sostanziali, ed il cui contenuto è stato esplicitato in numerose circolari emanate dal Ministero della Difesa.

Mentre gli aspetti tecnici e le modalità operative risultano definite in modo chiaro, permane incertezza in ordine al soggetto che debba accollarsi gli oneri finanziari dell'attività, come si evince dalla stessa richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate e dalla corrispondenza intercorsa con la Prefettura di Mantova, allegata alla richiesta, dalla quale risulterebbe anche che la questione sia stata già oggetto di contenzioso dinanzi al giudice amministrativo.

4) La richiesta di parere formulata alla Sezione coinvolge un profilo di carattere generale che può incidere, a vario titolo ed in vario modo, sulle competenze e le attribuzioni del Ministero della Difesa, del Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio e del Ministero degli Interni.

Considerata la particolarità della questione e richiamata la nozione di contabilità pubblica illustrata sopra, la Sezione rileva che al fine di eliminare la situazione di pericolo, se sussistente, è compito primario dell'ente locale dar corso alla bonifica in accordo con le altre Amministrazioni pubbliche interessate.

Quanto ai costi necessari per l'effettuazione dell'intervento, ove gli enti interessati non concordino in ordine alla ripartizione, il Comune di San Giacomo delle Segnate, ove sostenga direttamente delle spese, non potrà che verificare se sussistono presupposti per ottenere la rivalsa dalle altre Amministrazioni.

Al riguardo, la Sezione non può pronunciarsi, considerato che la richiesta di individuare, in concreto, il soggetto al quale faccia capo l'onere fuoriesce dall'ambito della contabilità pubblica.

P.Q.M.

dichiara inammissibile la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di San Giacomo delle Segnate, nei termini esposti in motivazione.

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
05 settembre 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)