

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 30 maggio 2011 composta da:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente f.f.
Aldo CARLESCHI	Consigliere – relatore
Giovanni ZOTTA	Consigliere
Riccardo PATUMI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3.07.2003 e n.1 del 17.12.2004 e, da ultimo, deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Nervesa della Battaglia (Treviso) prot. n.279/2011 del 12 gennaio 2011, qui pervenuta in data 16 febbraio 2011 e assunta al prot. n. 0001883;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 75/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato istruttore, Cons. Aldo Carleschi

FATTO

Il Comune di Nervesa della Battaglia (Treviso), con la nota indicata in epigrafe premessso che:

- la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha previsto la possibilità di estinguere i crediti tributari per compensazione: in particolare, ha ammesso il pagamento dell'ICI in natura tramite la cessione di un immobile (delibera 3/2010/PAR del 19.01.2010);
- si tratta di un fatto innovativo in quanto manca una disposizione di legge che consenta una simile operazione;
- la predetta Sezione ritiene che, se l'opera è motivata dall'interesse pubblico, la stessa può essere disciplinata nel

chiede se possa essere adottata dall'Ente la stessa procedura per il pagamento di una sanzione amministrativa e, in concreto, se "un'azienda edile può adempiere alle sanzioni amministrative edilizie pecuniarie realizzando, previa convenzione con il Comune fino a concorrenza, un'opera pubblica inserita nell'elenco annuale delle opere pubbliche comunali".

Precisa, al riguardo, che l'opera, una volta conclusa, dovrà essere sottoposta a perizia da un soggetto terzo e l'importo dei materiali e della manodopera utilizzati dovrà essere pari all'importo della sanzione (IVA inclusa) restando non riconosciuto e quindi non retribuito il c.d. "utile di impresa" normalmente pari al 10% e l'azienda edile nella fattispecie dovrà poi essere qualificata ex Codice dei contratti per il tipo di opera da realizzare.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Nervesa della Battaglia (Treviso) è inquadrabile nell'attività consultiva contemplata dall'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, ancorchè non espressamente richiamata.

Preliminarmente occorre verificare se, nella fattispecie de qua, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

In proposito, con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle

condizioni soggettive devono sussistere anche condizioni oggettive, consistenti nell'attinenza alla materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Analizzando la fattispecie concreta si rileva che, dal punto di vista soggettivo, la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2 del TUEL e cioè il Sindaco del Comune di Nervesa della Battaglia (Treviso).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, com'è già stato ricordato, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, la funzione consultiva deve essere limitata alla materia della contabilità pubblica.

E' da precisare al riguardo, che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali dalla Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, già citata, e

la successiva delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che restringono l'ambito oggettivo "alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti depositata il 17 novembre 2010.

Ora, nel caso di specie, la richiesta rientra nella materia della contabilità pubblica in quanto attiene al sistema che disciplina l'attività finanziaria ed economico patrimoniale dell'Ente locale e, in particolare, la materia dei bilanci e della gestione delle entrate.

Passando al merito si rileva che la richiesta del Comune di Nervesa della Battaglia è volta nella sostanza a conoscere se la forma contrattuale prevista dall'art. 1197 c.c. possa essere utilizzata anche per il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie edilizie e, nello specifico, se un'azienda edile possa ricorrervi realizzando, fino a concorrenza delle sanzioni stesse, un'opera pubblica tra quelle inserite nell'elenco annuale previa convenzione con il Comune stesso. L'Ente medesimo fonda l'ipotesi richiamando la delibera 3/2010 della Sezione di controllo

del Lazio che ha "aperto la possibilità di estinguere debiti tributari per compensazione".

Al riguardo si evidenzia che le sanzioni amministrative pecuniarie edilizie sono classificabili tra le entrate correnti extra tributarie dell'Ente ed hanno carattere di eccezionalità e/o non ripetitivo. Esse sono previste nella Parte I, Titolo IV, Capo II del DPR 6 giugno 2001, "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", che all'art.43 così dispone "I contributi, le sanzioni e le spese di cui ai Titoli II e IV della Parte I del DPR sono accertati e riscossi secondo le norme vigenti in materia di riscossione coattiva delle entrate dell'ente precedente" e, dunque, non vi è alcun accenno o rinvio a forme diverse di pagamento e, in particolare, alla forma contrattuale di cui all'art.1197 c.c., comma 1 che così recita *"Il debitore non può liberarsi (dal debito) eseguendo una prestazione diversa da quella dovuta anche se di valore uguale o maggiore, salvo che il creditore consenta. In questo caso l'obbligazione si estingue quando la diversa prestazione è eseguita"*. Da ciò si deduce che tale modalità di estinzione della prestazione può essere utilizzata dal debitore subordinata, però, ad un atto di consenso del creditore. Per soddisfare il credito di un soggetto pubblico non esiste un'espressa disposizione di legge che consenta di avvalersi di tale soluzione civilistica e, quindi, di accettare una prestazione diversa da quella originaria, fatta peraltro salva la possibilità, in caso di accertata incapacità del debitore di soddisfare quanto

dovuto, di avviare le procedure necessarie alla riscossione, anche in forma coattiva, percorrendo idonee soluzioni alternative.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio, nell'ammettere in linea puramente teorica la possibilità da parte di un Comune di accettare la proposta di una prestazione diversa da quella originaria (nello specifico un trasferimento di beni immobili a saldo di un credito tributario ICI) ha evidenziato gli aspetti che debbono essere attentamente valutati. In particolare la predetta Sezione ha fatto riferimento agli effetti negativi che potrebbero prodursi sugli equilibri presenti e futuri del bilancio comunale (soprattutto a seguito della rinuncia ad un introito finanziario di parte corrente immediatamente utilizzabile sia per spese correnti che per spese di investimento), nonché sulla liquidità dell'ente e sugli eventuali danni (con le correlate responsabilità) che la sospensione delle procedure di riscossione potrebbe arrecare al bilancio dell'ente.

A tali aspetti che si condividono in pieno vanno aggiunti quelli connessi con il patto di stabilità –cui anche il Comune istante è vincolato- determinato attualmente con il criterio della competenza mista che coinvolge in pieno le risultanze di cassa e, in definitiva, con la sana gestione finanziaria.

In altri termini, la capacità generale di diritto privato, riconosciuta ex articolo 11 delle preleggi all'ente locale (ex multis, cfr CGAS, Sez. Giurisdizionale n. 336/1995 del 4 novembre 1995, nonché TAR Sicilia, Sent. n. 1003/1997 del 23 giugno 1997) è limitata in concreto

dai vincoli posti sul piano pubblicistico che impongono di comparare unicamente entità finanziarie per il rispetto dei saldi del patto di stabilità. Una diversa soluzione rischierebbe di vanificare l'intento del legislatore nazionale, volto al raggiungimento dell'equilibrio della finanza pubblica (vds. parere di questa Sezione n. 37/2010/Par) eludendo in concreto il rigore del divieto, mediante modalità alternative, estintive dell'obbligazione, all'adempimento con pagamento e, in ultima analisi, delle prescrizioni poste a garanzia dei valori ivi indicati.

D'altro canto, come questa Sezione ha già avuto modo di sottolineare, il patto e le sue regole sono divenuti veri e propri requisiti di legittimità del bilancio e, anche per questa particolare valenza, non possono essere elusi né disapplicati anche con riferimento ad uno solo dei parametri individuati (delibera n.6/2010/par del 13 gennaio 2010 di questa Sezione e n. 427/2009/par del 1° luglio 2009 della Sezione regionale controllo Lombardia).

Anche le modalità attuative, peraltro solo accennate (convenzione tra azienda edile e Comune, perizia dell'opera realizzata, non riconoscimento dell' "utile di impresa"), lasciano adito ad ulteriori perplessità sia per la dilatazione dei tempi occorrenti per la definizione dell'operazione rispetto all'esercizio cui essa si riferisce, sia per gli aspetti che chiamano in causa anche il Codice dei contratti (D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163) ed il relativo Regolamento di attuazione (DPR 5 ottobre 2010, n.207) oltre che

il patrimonio dell'Ente.

Conclusivamente, ritiene questa Sezione regionale di controllo che l'operazione proposta dal Comune di Nervesa della Battaglia (TV) presenti nell'applicazione concreta aspetti che mal si conciliano con l'impianto gestionale complessivo dell'Ente medesimo e con la necessità di semplificazione e trasparenza cui debbono ispirarsi le Amministrazioni pubbliche.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto dal Comune di Nervesa della Battaglia (Treviso) nei termini suindicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune stesso.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 30 maggio 2011.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

Cons. Aldo Carleschi

Cons. Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 21.06.2011

IL Direttore della Segreteria

Dott. ssa Raffaella Brandolese