



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Mario Donno	Presidente;
Massimo Romano	Consigliere;
Ugo Marchetti	Consigliere;
Benedetta Cossu	Primo Referendario (relatore);
Riccardo Patumi	Referendario.

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta formulata dal Comune di Ponte dell'Olio con nota del 23 marzo 2012, pervenuta in Sezione, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il 27 marzo 2012, concernente la valutazione della legittimità di forme di finanziamento di lavori inseriti nel Piano triennale delle opere pubbliche;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 13 aprile 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio del 18 aprile 2012 il magistrato relatore, Primo Referendario Benedetta Cossu;

Premesso

Il Sindaco del Comune di Ponte dell'Olio ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di finanziare alcuni lavori inseriti nel Piano Triennale delle Opere Pubbliche mediante la permuta con immobili di proprietà comunale ai sensi dell'articolo 53,

comma 6, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, mediante proventi da alienazione e proventi da contributo Fondazione.

Il Comune istante chiede, in particolare, di conoscere se, preso atto della deliberazione della Sezione n. 5/2012/PAR, le predette modalità di finanziamento possono essere ritenute legittime ai fini del rispetto della normativa sul patto di stabilità interno.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice del Comune ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva, anche per le richieste formulate dal Consiglio delle Autonomie locali è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di

contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, co. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto inerente le modalità di finanziamento di un'opera pubblica anche ai fini del rispetto delle disposizioni in tema di patto di stabilità interno, o di una sua possibile elusione.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. Il quesito formulato alla Sezione con la richiesta di parere in esame ha ad oggetto la possibilità di finanziare un'opera pubblica (riqualificazione di un'area a prevalente destinazione residenziale) mediante la permuta con immobili di proprietà comunale ai sensi dell'articolo 53, comma 6, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, proventi da alienazioni e proventi da contributi provenienti da una fondazione, nonché la compatibilità della predetta operazione di finanziamento con le disposizioni normative in tema di patto di stabilità interno.

2. La Sezione ritiene, in via preliminare, di dover qualificare la spesa che l'ente intende sostenere per la realizzazione della sopraindicata opera pubblica come spesa di investimento ai sensi dell'articolo 3, comma 18, legge 24 dicembre 2003, n. 350.

2.1. Tra le fonti di finanziamento utilizzabili da parte degli enti locali a copertura delle spese per investimenti indicate nell'articolo 199 TUEL figurano, tra le altre, le entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali (lett. c), le entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati ad investimenti, da interventi finanziati da parte di organismi comunitari ed internazionali (lett. d).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che il finanziamento di una spesa per investimento mediante proventi da alienazione e proventi derivanti da contributi di un soggetto di diritto privato (fondazione) debba ritenersi ammissibile e legittima in quanto tali modalità di finanziamento rientrano tra le previsioni contenute nel richiamato articolo 199 TUEL.

In relazione all'incidenza dell'operazione che il Comune istante intende porre in essere sulle disposizioni in tema di patto di stabilità interno, la Sezione osserva che i pagamenti che l'ente locale dovrà sostenere per portare a compimento la predetta opera dovranno essere computati nel saldo finanziario del patto di stabilità interno, trattandosi di spese in conto capitale non escluse dal predetto computo (cfr. art. 31, commi 7-16, l. 12 novembre 2011, n. 183)

2.2. In relazione alla possibilità di finanziare un'opera pubblica con la permuta di immobili di proprietà comunale, si osserva che si tratta di una modalità che trova il suo fondamento normativo nell'articolo 53, comma 6, del già menzionato d.lgs. 163/2006¹ (cd. Codice dei contratti pubblici). Tale disposizione consente all'amministrazione aggiudicatrice di sostituire il corrispettivo in danaro dovuto all'appaltatore per la realizzazione di un'opera pubblica con un corrispettivo in natura, quale è appunto la permuta di un proprio bene immobile.

Si evidenzia, in proposito, che il finanziamento di una spesa di investimento con la permuta di un bene immobile comporta una modifica nel patrimonio dell'ente, dovendosi registrare nel Conto del

¹ Ai sensi del quale è stabilito che *"In sostituzione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto, il bando di gara può prevedere il trasferimento all'affidatario della proprietà dei beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice, già indicati nel programma di cui all'articolo 128 per lavori, o nell'avviso di preinformazione per i servizi e le forniture, e che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. Possono formare oggetto di trasferimento ai sensi del presente comma anche i beni immobili già inclusi in programmi di dismissione del patrimonio pubblico, purchè non sia stato già pubblicato il bando o avviso per l'alienazione, ovvero se la procedura di dismissione ha avuto esito negativo"*.

patrimonio un decremento delle immobilizzazioni immateriali pari al valore del bene permutato, ma non incide sulla gestione finanziaria dell'ente locale in quanto non si determinano movimenti di natura finanziaria. Per tale ragione si ritiene che la parte del finanziamento dell'opera pubblica coperta dal controvalore del bene immobile permutato non avrà incidenza sui saldi dell'ente locale rilevanti ai fini del calcolo del patto di stabilità interno (cfr. Sez. Lombardia, 1078/2010/PAR).

Quanto, infine, alla possibilità che il finanziamento di una spesa di investimento mediante la permuta di un immobile di proprietà comunale possa dare luogo ad una fattispecie elusiva del patto di stabilità, si ritiene di dover dare risposta negativa per le seguenti considerazioni.

Il contratto di permuta non può considerarsi di per sé elusivo delle regole poste in tema di patto di stabilità, e, a maggior ragione, non può essere considerato tale qualora venga utilizzato per le finalità previste e consentite dall'articolo 53, co. 6, d.lgs. 163/2006, fattispecie nella quale il controvalore del bene immobile permutato costituisce il corrispettivo in natura, anziché in denaro, di una spesa per la realizzazione di un'opera pubblica.

3. Non si ritiene, infine, pertinente il richiamo alla deliberazione n. 5/2012/PAR di questa Sezione regionale, non configurandosi nel quesito formulato con la richiesta di parere in esame né un'ipotesi di leasing in costruendo, né tantomeno di project financing.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - al Sindaco del Comune di Ponte dell'Olio ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 18 aprile 2012.

IL PRESIDENTE.

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 18 aprile 2012.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)