



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 123 /2013/PAR

Parere n. 19/2013

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 27 novembre 2013;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla 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 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la richiesta di parere, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Commissario Straordinario del Comune di San Fele con nota prot. n. 7875 del 24 ottobre 2013, protocollata in pari data al n. 1250;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 52 del 27 novembre 2013, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

In fatto

1. - Con la nota in epigrafe il Commissario Straordinario del Comune di San Fele, dopo aver premesso che l'Ente ha adottato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, pone i seguenti quesiti:

I – con riferimento alle norme in materia di compensazione di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31.12.2012 nei confronti dei Comuni, si chiede se anche l'Ente possa legittimamente avvalersi di tale facoltà nei rapporti con i privati, anche allo scopo di prevenire danni da ritardo nei pagamenti ai propri creditori;

I.1 - se, nel caso di risposta affermativa, sia corretto approvare preventivamente un atto di indirizzo/direttiva di Giunta per i responsabili dei settori e degli uffici;

II - se vi sono, e quali sono, le corrette azioni da intraprendere per non violare il principio della *par condicio creditorum* nell'attuazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

III - se le entrate derivanti dai contributi per permesso di costruzione possano legittimamente essere destinate a fronteggiare il debito dell'Ente nei confronti di creditori che abbiano effettuato interventi per l'emergenza neve e per la manutenzione delle strade comunali (prestazioni di servizi).

In diritto

Sull'ammissibilità della richiesta.

2. – I quesiti sui quali verte la richiesta di parere avanzata dal Commissario Straordinario nominato ai sensi dell'art. 141 del TUEL, soggetto legittimato ad attivare la funzione consultiva di questa Sezione regionale di controllo, sono parzialmente ammissibili oggettivamente con le precisazioni che seguono.

L'istanza di cui al punto sub. I.1, oltre ad essere del tutto estranea all'ambito della contabilità pubblica, è inammissibile in quanto richiede la manifestazione di un giudizio di opportunità circa l'esercizio di un atto di gestione la cui adozione è rimessa al prudente apprezzamento dell'organo di governo dell'Ente.

L'istanza di cui al punto II, sopra riportato, può trovare ingresso in questa sede solo in quanto volta a conoscere se vi sono, e quali sono, le prescrizioni normative tese a garantire la *par condicio creditorum* nell'attuazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, mentre l'istanza medesima andrebbe espunta, in quanto inammissibile, se tesa a ottenere indicazioni e valutazioni rimesse all'apprezzamento di questa Sezione circa le concrete azioni in cui deve svolgersi l'agire amministrativo (cfr. di questa Sezione, parere n. 4/2009).

Nel merito.

3. – Con il primo quesito si è chiesto, con riferimento alle norme in materia di compensazione di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31.12.2012 nei confronti dei Comuni, se anche l'Ente possa legittimamente avvalersi di tale facoltà nei rapporti con i privati, anche allo scopo di prevenire danni da ritardo nei pagamenti ai propri creditori.

3.1 – Il Comune istante sembra trarre spunto da recenti disposizioni volte a smaltire i debiti pregressi accumulati dalle pubbliche amministrazioni a fronte di crediti commerciali, certi, liquidi ed esigibili.

In questo, come del resto in altri settori sui quali ci si soffermerà in appresso, le disposizioni regolative sono molteplici, ridondanti e spesso sovrapposte, così da rendere estremamente incerto ogni percorso argomentativo e interpretativo.

In siffatto contesto ritiene la Sezione di iniziare l'analisi valorizzando la disposizione contenuta nell'art. 35, comma 3-bis, del D.L. n. 1/2012 (conv. con modificazioni con legge n. 27/2012) che, al fine di accelerare il pagamento dei crediti commerciali, certi, liquidi ed esigibili, connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, a fronte dei quali sono iscritti nel bilancio dello Stato residui passivi, oltre ad altre azioni che qui non mette conto trattare, autorizza le pubbliche amministrazioni a comporre bonariamente con i propri creditori le rispettive ragioni di credito e di debito “*attraverso gli istituti della compensazione, della cessione di crediti in pagamento, ovvero anche*

mediante specifiche transazioni condizionate alla rinuncia ad interessi e rivalutazione monetaria” (D.L. n. 1/2010, art. 35, comma 3-bis).

3.2 - La disposizione citata sembra rivolgersi, per il significato letterale delle parole più che per necessità sistematica, alle sole amministrazioni pubbliche statali. Occorre chiedersi, allora, se la stessa disposizione possa estendersi anche agli enti locali.

Invero, non sembra che essa sia determinante per ampliare le facoltà tipicamente connesse alla capacità negoziale di diritto privato, che le amministrazioni pubbliche, anche locali, già hanno nel momento in cui è loro consentito, se non, addirittura, prescritto, di agire in regime di diritto privato. A tal riguardo è appena il caso di osservare che, trattandosi di transazioni commerciali originate da contratti di servizi e forniture, l’art. 2, comma 4, del “Codice degli appalti pubblici” (D.Lgs.vo n. 163/2006) prescrive che, per quanto non espressamente previsto da detto “Codice”, *“l’attività contrattuale”* dei soggetti pubblici *“si svolge nel rispetto (...) delle disposizioni stabilite dal codice civile”*, tra le quali è prevista e disciplinata la compensazione come modalità estintiva e satisfattiva di un’obbligazione pecuniaria diversa dal pagamento (art. 1241 c.c.: *“Quando due persone sono obbligate l’una verso l’altra, i due debiti si estinguono per le quantità corrispondenti, secondo le norme degli articoli che seguono*).

È vero che tale modalità di adempimento non è espressamente considerata dal “Codice”, mentre lo è, ad esempio, una specifica modalità di *“datio in solutum”*, come la cessione di beni immobili a titolo di pagamento e in luogo del corrispettivo (art. 53, comma 6). Tuttavia, tale ultima espressa regolamentazione si è resa necessaria in quanto la natura dei soggetti e delle prestazioni non avrebbe consentito la mera trasposizione delle regole civilistiche senza opportuni adattamenti. Ciò non vale, però, ad escludere la generale ammissibilità di mezzi di adempimento diversi dal pagamento ancorché non espressamente richiamati (vds. l’art. 69, comma 1, del R.D. n. 2440/1923, sulla contabilità generale dello Stato, che già prevedeva, nei casi ammessi dalle leggi, la cessione e la delegazione dei crediti verso lo Stato e la possibilità, comma 6, di sospendere un pagamento in presenza di un contemporaneo credito) . Del resto, proprio l’art. 1246 c.c. esclude la compensazione, tra le altre ipotesi, qualora ricorra un divieto stabilito dalla legge, sicché non occorre cercare una disposizione di legge che consente la compensazione, quanto piuttosto che la vieti. Esattamente, quindi, la disposizione legislativa si limita a determinare un effetto

autorizzativo di facoltà proprie della capacità negoziale di diritto privato che già sono in capo all'Ente locale.

In questo senso vanno lette, a parere di questa Sezione, le disposizioni che limitano, circoscrivendola, l'operatività della compensazione in ragione della natura dei debiti reciproci e in ragione della natura e dell'oggetto del rapporto contrattuale in essere.

3.3 - Pertanto, in concreto, se da un lato non può ritenersi preclusa la compensazione tra debiti reciproci intercorrenti tra soggetti privati e enti locali per rapporti contrattuali e commerciali, dall'altro la compensazione dei crediti commerciali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti, tra gli altri, degli enti locali, con debiti tributari, trova le limitazioni contenute nelle specifiche norme in materia, non derogabili, che la ammettono su istanza del creditore o su sua specifica richiesta.

Così, ad esempio, i crediti per somministrazioni, forniture e appalti, possono essere compensati, solo su specifica richiesta del creditore, con l'utilizzo del sistema previsto dall'art. 17, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n.241 (art. 28-quinquies DPR n. 602/1973). Ed ancora, è sempre su richiesta del creditore che le certificazioni richiamate all'articolo 9, comma 3-bis del D.L. n. 185/2008 – relative a crediti per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali - recanti la data prevista per il pagamento, emesse mediante l'apposita piattaforma elettronica, possono essere utilizzate per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo, effettuato in data antecedente a quella prevista per il pagamento del credito (art. 28-quater, comma 1, DPR 602/1973).

3.4 – Ovviamente, la compensazione di cui qui si discutono i limiti di ammissibilità è cosa del tutto diversa dalla compensazione delle partite contabili, vietata in quanto contraria ai principi di universalità e integralità stabiliti dall'art. 151 TUEL, che impongono che *“Tutte le entrate sono iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione a carico degli enti locali e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti tutte le spese sono iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate”* (art. 162, comma 4, TUEL).

Gli operatori degli EE.LL. e delle rispettive tesorerie devono tener conto di tali principi nel momento in cui ammettono la compensazione giuridica tra debiti, nei limiti in cui si è detto e nel rispetto delle modalità specifiche che la regolano.

Pertanto, operativamente, la compensazione verrà rilevata contabilmente emettendo una reversale di incasso e un mandato di pagamento, entrambi per l'intero importo del debito e del credito opposto in compensazione.

3.4.1 – A mero titolo esemplificativo, laddove gli importi del debito (in ipotesi, di 800) e del credito commerciale (in ipotesi, per forniture, di 1.000) da compensare non fossero equivalenti, l'operazione contabile, dopo aver verificato la ricorrenza di tutte le condizioni di legge, potrebbe effettuarsi come segue:

A) emissione della reversale di riscossione per l'importo del debito di 800 con imputazione al corrispondente capitolo di entrata e all'esercizio finanziario di competenza, come da comunicazione dell'Ufficio competente;

B) contestuale emissione a favore del fornitore di un mandato di pagamento indicando:

- la somma liquidata con la determinazione dirigenziale (1.000) nella colonna "importo lordo"
- il capitolo di bilancio e l'esercizio finanziario di provenienza riportati nella determinazione medesima;
- l'iscrizione nella colonna ritenute dell'importo della reversale suddetta (800);
- il riporto nella colonna "importo netto" della differenza risultante fra l'importo lordo (1.000) e la ritenuta operata (800), pari a 200.

Per esigenze di tesoreria sarebbe opportuno che sulla reversale di riscossione e sul mandato di pagamento fosse evidenziato il collegamento tra il credito e il debito che dà luogo all'emissione dei due documenti posto che né la reversale, né il mandato determinano incassi e pagamenti corrispondenti all'intero importo ivi riportato.

Quanto sopra vale anche per qualunque altro debito diverso da quello tributario a pagamento del quale si porta in compensazione un credito di maggiore importo.

3.4.2 - Nel caso inverso, quando cioè il debito (tributario o meno, in ipotesi di 1.000) è maggiore del credito commerciale opposto in compensazione (in ipotesi, di 800), la rappresentazione contabile della compensazione dovrebbe considerare:

A) l'emissione, con imputazione al competente capitolo di entrata ed all'esercizio finanziario di competenza, di una reversale di riscossione a titolo di acconto di importo pari all'ammontare del debito commerciale da compensare;

B) contestuale emissione di un mandato di pagamento indicando:

- la somma liquidata con la determinazione dirigenziale (800) nella colonna “importo lordo”;
- il capitolo di bilancio ed esercizio finanziario di provenienza riportati nella determinazione medesima;
- l’iscrizione nella colonna “ritenute” dell’importo della reversale (800);
- il riporto nella colonna “importo netto” della differenza risultante fra l’importo lordo e la ritenuta operata (cioè: ZERO). Anche in questo caso sulla reversale di riscossione e sul mandato andrebbe evidenziato il collegamento tra il credito e il debito;

C) l’emissione, con le stesse indicazioni riportate nella reversale (capitolo di entrata ed esercizio finanziario), di una reversale di riscossione a saldo dell’importo di 200 (pari alla differenza fra il credito vantato dal Comune (1.000) e l’importo del debito commerciale portato in compensazione (800).

Sulla reversale di cui alla lettera C può omettersi qualsiasi dicitura.

4. – L’altro quesito, ammesso con le limitazioni sopra esplicitate, riguarda l’indicazione di eventuali azioni che il legislatore ha ritenuto che si debbano intraprendere per non violare il principio della *par condicio creditorum* nell’attuazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

4.1 – L’introduzione di una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in alternativa alla dichiarazione di dissesto, è stata recentemente veicolata nel TUEL dall’art. 243-bis, come novellato dal D.L. n. 174/2012.

Si tratta di un istituto che presenta significative differenze rispetto alla tradizionale procedura di risanamento e riequilibrio successiva al dissesto.

Diversa è la posizione dei creditori dell’Ente in quest’ultima evenienza rispetto a quella desumibile dalle norme in materia di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con la dichiarazione di dissesto dalla data della relativa dichiarazione e sino all’approvazione del rendiconto di cui all’articolo 256 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell’ente per i debiti che rientrano nella competenza dell’organo straordinario di liquidazione. Le procedure esecutive pendenti alla data della dichiarazione di dissesto, nelle quali sono scaduti i termini per l’opposizione giudiziale da parte dell’ente, o la stessa benché proposta è stata rigettata, sono dichiarate estinte d’ufficio dal giudice con inserimento nella massa passiva dell’importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. I pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la

deliberazione dello stato di dissesto non vincolano l'ente ed il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e le finalità di legge (art. 248 TUEL, commi 2 e 3). Nella procedura di riequilibrio, invece, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale (art. 243-bis, comma 4).

È proprio della procedura conseguente al dissesto la formazione della massa passiva a cui provvede l'organo straordinario di liquidazione entro 10 giorni dalla data dell'insediamento, mediante affissione all'albo pretorio ed anche a mezzo stampa. Con l'avviso l'organo straordinario di liquidazione invita chiunque ritenga di averne diritto a presentare, entro un termine perentorio di sessanta giorni prorogabile per una sola volta di ulteriori trenta giorni con provvedimento motivato del predetto organo, la domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, atta a dimostrare la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, per l'inserimento nel piano di rilevazione (art. 254). Una volta formata, la massa passiva viene liquidata con le modalità indicate all'art. 256 TUEL, che prevede, di regola, il pagamento di acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione. In forma semplificata, l'art. 258 TUEL prevede che l'organo straordinario di liquidazione, effettuata una sommaria delibazione sulla fondatezza del credito vantato, possa definire transattivamente le pretese dei relativi creditori, anche periodicamente, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa, e con la liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione. A tal fine, entro sei mesi dalla data di conseguita disponibilità del mutuo di cui all'articolo 255, comma 2, propone individualmente ai creditori, compresi quelli che vantano crediti privilegiati, fatta eccezione per i debiti relativi alle retribuzioni per prestazioni di lavoro subordinato che sono liquidate per intero, la transazione da accettare entro un termine prefissato comunque non superiore a 30 giorni. Ricevuta l'accettazione, l'organo straordinario di liquidazione provvede al pagamento nei trenta giorni successivi.

Nel caso della procedura di riequilibrio pluriennale non si rinvencono indicazioni specifiche, quali quelle sopra riportate che impongano una particolare procedura di

pagamento dei debiti, che possano essere ricondotte al principio della “*par condicio creditorum*”.

Non di meno, occorre segnalare la disposizione contenuta all’art. 6 del D.L. n. 35/2013 che può fornire indicazioni di carattere generale e, dunque, non circoscritto alle sola ipotesi del riequilibrio pluriennale, sul corretto criterio di pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni. Detta disposizione stabilisce che i pagamenti siano effettuati dando priorità ai crediti non oggetto di cessione pro soluto e tra più crediti non oggetto di cessione pro soluto, il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante da fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento ovvero da contratti o da accordi transattivi eventualmente intervenuti tra le parti.

5. – Occorre ora esaminare il quesito relativo alla possibilità di utilizzare le entrate da contributi per permesso di costruire per far fronte alle spese imputabili ad eventi imprevedibili, quali l’emergenza neve, e per sostenere quelle che l’Ente qualifica come prestazioni di servizi per la manutenzione delle strade comunali.

5.1 – L’allocazione in bilancio e la conseguente corretta utilizzazione delle entrate derivanti dai contributi per permesso di costruire è stata oggetto di ripetute modifiche e ripensamenti da parte del legislatore.

Prima dell’attuale “contributo per permesso di costruire”, i Comuni riscuotevano gli “oneri di urbanizzazione” previsti dalla legge n. 10/1977 (c.d. “Bucalossi”), che subordinava la concessione edilizia alla corresponsione di un contributo commisurato all’incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (art. 3). I proventi delle concessioni erano versati in un conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune ed erano espressamente destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all’acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all’art. 13, “*nonché, nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale*” (art. 12, come modificato, in corsivo, dal D.L. n. 318/1986).

L’art. 49, comma 7, L. n. 449/1997, senza novellare il testo della “Bucalossi”, stabiliva, poi, che i proventi in argomento potevano essere destinati “*anche*” al finanziamento di spese di manutenzione del patrimonio comunale, senza ribadire alcun limite e senza indicare la natura, ordinaria o straordinaria, della manutenzione. Tale disposizione, a parere di questa Sezione, non aveva lo scopo di sostituirsi, abrogandola, alla norma della

“Bucalossi, sopra citata, ma intendeva consentire (“*possono*”) il superamento del limite massimo (30% della risorsa) destinabile a spese di manutenzione del patrimonio comunale, non più solo ordinaria (come era nel testo della “Bucalossi”). Si trattava, cioè, di due disposizioni strettamente connesse tra di loro, di cui la seconda grammaticalmente, logicamente e sistematicamente dipendente dalla prima. Infatti, senza la prima prescrizione normativa (art. 12 “Bucalossi”), perderebbe di senso la congiunzione “*anche*” riferita alla destinazione del provento a fini di manutenzione del patrimonio comunale. Inoltre, se non ci fossero già dei vincoli di destinazione al quale congiungersi, qualunque utilizzo sarebbe stato ammesso, “*anche*” la manutenzione del patrimonio comunale. Tuttavia, una norma siffatta non avrebbe avuto alcun senso prescrittivo, giacché se è consentito tutto, nel tutto vi è ricompreso *anche* questo.

Si trattava, comunque, di destinazioni di spesa non già rimesse alla libera scelta dell’amministrazione locale, ma determinate dal legislatore.

5.2 – L’art. 12 della legge n. 10/1977 è stato abrogato espressamente dall’art. 136, comma 2, del DPR 380/2001 che, all’art. 16, ha introdotto il contributo per il rilascio del permesso di costruire, commisurato all’incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione.

A parere di questa Sezione, l’intervento normativo organico di settore, rappresentato dal citato DPR, ha determinato, per le ragioni di stretta connessione che si sono dette, la tacita abrogazione anche del citato art. 49, comma 7, L. n. 449/1997 (Sezione controllo Piemonte, Delibera n. 168/2013/SRCPIE/PAR).

La conseguenza dell’intervenuta abrogazione, in particolare, dell’art. 12, L. n. 10/1977, ha comportato, in mancanza di una diversa ed espressa previsione di legge (che non poteva più essere l’art. 49, comma 7, della L. n. 449/1997), il venir meno di ogni vincolo alla destinazione dei proventi riscossi a titolo di contributi per il rilascio del permesso di costruire. È per questo che la Ragioneria Generale dello Stato, con circolare 7 aprile 2004, n.39656, ha potuto affermare che “*I proventi derivanti dalle concessioni edilizie non sono più soggetti al vincolo di destinazione per chiara espressione di volontà del legislatore che ha voluto attribuire agli enti locali piena discrezionalità nell’utilizzo di tali risorse, evidenziandone così la loro natura tributaria.*” Tesi che il MEF aveva già espresso, su richiesta ANCI, con nota n. 108321 del 7 ottobre 2003.

5.3 – In conseguenza del venir meno di un espresso vincolo di destinazione, l'entrata da permessi di costruire finisce per confluire nel totale delle entrate che finanziano indistintamente il totale delle spese, secondo il principio dell'unità di bilancio (art. 162, comma 2, TUEL), con la riallocazione di queste risorse tra quelle che contribuiscono a determinare gli equilibri di bilancio (*ex art. 193, comma 3, TUEL*), mentre, vigendo l'art. 12 della "legge Bucalossi", ne erano escluse (cfr. Sez, controllo Lombardia, deliberazione 1/parere/2004).

5.4 – La natura tributaria della risorsa, affermata nella sopra citata nota della Ragioneria Generale dello Stato, è stata confermata, ancora nel 2004, dal Principio contabile n. 2, para. 20, dei "Principi contabili per gli Enti locali", che l'ha ritenuta ascrivibile al Titolo I dell'Entrata (entrate tributarie). Peraltro, se tale allocazione, da un lato, ha portato a considerare l'entrata liberamente disponibile per il finanziamento di spese correnti, dall'altro, non ha fatto venir meno la natura intrinsecamente aleatoria e irripetibile della risorsa, come desumibile dallo stesso principio contabile sopra riportato che ne subordina l'accertamento sulla base degli introiti "*effettivi*". Pertanto, le risorse di cui trattasi non potrebbero essere destinate a finanziare spese (correnti) consolidate e ripetibili, ancorchè subordinatamente alla relativa riscossione.

5.5 – Tuttavia, già con la legge 30.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005), il legislatore riteneva opportuno reintrodurre limiti all'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie per il finanziamento delle spese correnti. Si trattava, comunque, di limiti posti al "genere" di spesa, corrente o in conto capitale, non già indicazioni di specie: "*I proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati al finanziamento delle spese correnti entro il limite del 75 per cento per l'anno 2005 e del 50 per cento per il 2006*" (art. 1, comma 43).

Ciò ha comportato un necessario ripensamento di quale fosse la corretta allocazione in bilancio di siffatta entrata. Si è osservato, infatti, che l'aver destinato l'entrata a spesa corrente entro un limite di legge sottintende che la sua naturale allocazione è tra le risorse di parte capitale, ordinariamente utilizzabili solo per spese di investimento, salvo l'eccezione di legge, quale appunto quella in esame (art. 162, comma 6, TUEL).

5.6 - Per l'anno 2007, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, potevano essere utilizzati per una

quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale (L. n. 296/2006, art. 1, comma 713).

5.7 - Per gli anni 2008, 2009 e 2010, i proventi in questione avrebbero potuto essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Questa ultima disposizione, come sopra testualmente riportata, era contenuta nell'art. 2, comma 8 della Legge n. 244/2007.

È utile seguire l'evoluzione nel tempo di detta disposizione.

Le parole «Per gli anni 2008, 2009 e 2010» sono state sostituite dalle seguenti: «Per gli anni dal 2008 al 2012», giusta novella introdotta dal comma 41 dell'art. 2, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.

Quindi, le parole "Per gli anni dal 2008 al 2012" sono state nuovamente sostituite dalle seguenti: "Per gli anni dal 2008 al 2014", giusta ulteriore novella introdotta dal comma 4-ter dell'art. 10, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, nel testo integrato dalla legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64.

5.8 – In definitiva, allo stato attuale della legislazione e fino a tutto il 2014, l'utilizzo delle risorse rivenienti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, continua a essere disciplinato nel modo previsto dalla legge n. 244/2007: per una quota non superiore al 50 per cento degli accertamenti per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Ciò significa, in concreto, che ancora non trova applicazione, in virtù della deroga temporale, per ora fissata a tutto il 2014, il nuovo vincolo di destinazione impresso alle risorse qui in esame dall'art. 4 comma 3, della legge n. 228 del 24/12/2012: *“le maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di*

manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50 per cento del totale annuo”.

5.9 - Chiarito che, al momento, la disciplina di settore applicabile non ha subito mutamenti di rilievo rispetto al quadro normativo precedente, sebbene sia avvertibile un'accentuata instabilità delle scelte legislative che finisce per riflettersi negativamente sulla possibilità che si consolidino orientamenti interpretativi, occorre esaminare lo specifico quesito posto circa la possibilità di utilizzare le entrate rivenienti nei contributi per permesso di costruzione per fronteggiare il debito dell'Ente nei confronti di creditori che abbiano effettuato interventi per l'emergenza neve e per la manutenzione delle strade comunali (prestazioni di servizi).

Non vi è dubbio che nella manutenzione del patrimonio vi rientri anche la manutenzione delle strade comunali, per la quale è senz'altro possibile attingere alle risorse in questione se trattasi di manutenzione straordinaria (viepiù con l'entrata a regime della prescrizione di cui alla legge 228/2012, sopra riportata), mentre per la manutenzione ordinaria, ancora ammessa, il limite di spesa è quello del 50 + 25 per cento del totale. In ogni caso si segnala l'opportunità di verificare se la manutenzione del patrimonio è appalto di servizi, come ritiene l'Ente istante, o piuttosto di lavori.

Il dubbio che legittima la richiesta di parere può, semmai, riguardare due possibili evenienze.

6.1 - Nella prima evenienza potrebbe porsi la questione se, in un'ottica di corretta e prudente programmazione, sia consentito destinare una parte della quota del 50% (ad oggi ancora ammessa per la spesa corrente) alla prevedibile, ma eventuale, spesa per la pulizia e la rimozione delle strade dalla neve che dovesse cadere nel corso dell'anno.

6.2 - Nella seconda evenienza la questione potrebbe porsi al contrario, e cioè se un eventuale “debito fuori bilancio”, contratto per far fronte alla stessa eventualità (questa volta non prevista) possa essere coperto utilizzando la medesima quota del 50% (ammessa per la spesa corrente).

6.3 – Ritiene la Sezione che a entrambi i quesiti si possa dare risposta positiva, nei termini di cui appresso.

Con le modifiche introdotte (dalla legge n. 311/2004 prima e dalla legge n. 296/2006 poi) non si era inteso reintrodurre un vincolo di destinazione specifica alla entrata, com'era in precedenza, allorquando i proventi delle concessioni erano espressamente destinati alla

realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare nonché a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

La deroga ammessa dalle disposizioni sopra ricordate concerne la possibilità di applicare, almeno per la quota del 50%, la entrata in modo diverso da quello che sarebbe proprio: da risorsa interamente destinata a spese di investimento a risorsa utilizzabile in parte (50%) anche per spese correnti. La deroga, come anche il regime ordinario, invero, non imponevano specifiche finalità di destinazione, con conseguente compressione del potere discrezionale dell'Ente, limitandosi a indicare la "natura" della spesa: corrente (in deroga), oppure di "investimento" (secondo il regime ordinario).

In ogni caso, non essendo più prescritto un vincolo di specifica destinazione l'entrata di cui trattasi rappresenta una risorsa che pienamente e indistintamente finanzia il totale delle spese (art. 162, comma 2, TUEL) e contribuisce a garantire gli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3, TUEL). Con la conseguenza che a tale risorsa si può attingere, sempre nel limite di legge, per le finalità di natura corrente che si sono dette, fermo il presupposto che le spese non siano consolidate e ripetitive e che l'entrata sia accertata sulla base degli introiti effettivi, nel rispetto dei principi di sana gestione (Sezione controllo Liguria, Deliberazione n. 14 /2013).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata:

- esclude per inammissibilità la richiesta di parere di cui al punto I.1 della premessa "in fatto";
- rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle restanti richieste formulate dal Commissario straordinario del Comune di San Fele con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 27 novembre 2013.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. Francesco LORUSSO

I MAGISTRATI
F.to dott. Rocco LOTITO

F.to dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to dott. Donato LUCIANO

Depositata in Segreteria il 27 novembre 2013

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO