



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio LONGAVITA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Referendario relatore
Dott. Antonio DI STAZIO	Referendario

nella Camera di consiglio del 19 novembre 2013

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

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle deliberazioni delle medesime SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la nota del 7 ottobre 2013, pervenuta il 10 ottobre 2013 e protocollata al n. 1167, con la quale il Sindaco del Comune di Orvieto, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha chiesto di conoscere il parere di questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n.69 del 18 giugno 2009;

VISTO l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato relatore, ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per il 19 novembre 2013;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Orvieto ha inoltrato a questa Sezione Regionale di Controllo una richiesta di parere, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, concernente la possibilità di ripianare il disavanzo di amministrazione, di cui ai rendiconti consuntivi degli esercizi 2011 e 2012, con i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili, già prevista nei provvedimenti di riequilibrio e attualmente non ancora integralmente realizzata, in considerazione della normativa sopravvenuta che ha modificato l'art. 193 del D.lgs.n. 267 del 18 agosto 2000.

Più in dettaglio l'ente chiede "...di conoscere, alla luce delle recenti modifiche apportate all'art. 193 del TUEL, se legittimamente il Comune, qualora realizzi la vendita nell'anno in corso o nel 2014, possa sempre utilizzare i relativi proventi già individuati a copertura del disavanzo di parte corrente, rientrando nel triennio previsto dalla normativa vigente al momento [dell'adozione] dei provvedimenti di riequilibrio".

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti.

Al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, la Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009, con le quali è stato ribadito che la funzione consultiva non può considerarsi una forma di

consulenza generale agli enti, ma va circoscritta alla materia contabile pubblica, quindi a quanto attiene ai bilanci pubblici, alle norme ed ai principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio, o comunque limitata a temi di carattere generale sempre nella materia contabile, con esclusione di richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi.

Si è detto inoltre che il ruolo istituzionale delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti impone che le questioni siano di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Più in dettaglio le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 31, del 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. In suddetta nozione rientrano quindi non solo le 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) ma 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., Delib. n. 54 del 17/11/2010).

La magistratura contabile ha inoltre chiarito in più occasioni che, dal punto di vista soggettivo, sono legittimati a richiedere i pareri solo gli Enti indicati dalla legge n. 131 del 2003, tenuto conto della natura speciale della funzione consultiva affidata dalla medesima legge alla Corte dei Conti, - e dunque in dettaglio Regioni, Province e Comuni - e che la richiesta deve essere inoltrata dall'organo rappresentativo dell'Ente, e quindi dal Presidente della Giunta regionale, della Provincia o dal Sindaco del Comune, o, nel caso di atti di normazione, dal Consiglio regionale, provinciale, comunale (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).

Alla luce dei suddetti orientamenti, il Collegio ritiene ammissibile, dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere pervenuta poiché sottoscritta dal Sindaco del Comune di Orvieto, ed inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Il parere appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché relativo all'interpretazione di norme finalizzate al contenimento della spesa pubblica, limitato a tematiche di carattere generale in materia di contabilità pubblica, e privo di quesiti concernenti scelte relative al merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente, che invece contrasterebbero con i principi e le modalità per l'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei Conti.

Nel dettaglio il Comune richiede un parere sulla legittimità dell'utilizzo di proventi derivanti dalla alienazione di beni patrimoniali per la copertura del disavanzo di parte corrente, prevista dall'ente negli anni passati -sotto la vigenza del testo originario dell'art. 193 del TUEL- ma con effetti che potrebbero ulteriormente prodursi nel corso del corrente anno e di quello successivo, malgrado la sopravvenuta normativa di cui all'art. 1, comma 444, della legge n. 228 del 24.12.2012, che ha modificato la suddetta norma di cui all'art. 193 del TUEL.

In altri termini l'Ente chiede di conoscere se alla luce della sopravvenuta normativa sia consentito destinare risorse provenienti dal patrimonio al finanziamento della parte corrente, così come previsto nei provvedimenti di riequilibrio triennali già adottati dal Comune per ripianare il disavanzo, in considerazione del fatto che non tutte le alienazioni di beni patrimoniali si sono ancora perfezionate e che le vendite potrebbero intervenire nell'anno in corso o nel 2014.

In sintesi il Comune si interroga sulla possibilità che il piano di riequilibrio, adottato dall'Ente ai sensi della previgente normativa, conservi validità nella parte in cui prevede l'utilizzo di proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali a copertura del disavanzo corrente, in deroga a quanto previsto dal novellato art. 193 del TUEL, modificato successivamente all'approvazione del piano suddetto, che invece esclude tale possibilità destinando i proventi da alienazione di beni patrimoniali al ripiano esclusivo di squilibri di parte capitale.

Per meglio comprendere il quesito che ci occupa occorre illustrare il quadro normativo di riferimento, alla luce dei recenti interventi normativi che hanno interessato la materia.

In particolare l'art.193 del D.lgs. n. 267/2000, così come modificato dall' art. 1, comma 444, della L. 24 dicembre 2012, n. 228, rubricato "*Salvaguardia degli equilibri di bilancio*", dopo aver enunciato per gli enti locali il principio del pareggio finanziario e il rispetto di tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti (comma 1), dispone "*con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi. In tale sede l'organo consiliare dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio...*" (comma 2).

La norma prosegue specificando che "*ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge,*

nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili ¹ con riferimento a squilibri di parte capitale. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2" (comma 3).

Il testo novellato del terzo comma del detto art. 193 dunque, nel dettare la disciplina generale concernente le misure da adottare per il ripiano del disavanzo di amministrazione, prevede che *"...i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere utilizzati solo con riferimento a squilibri di parte capitale..."* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n. 14/SEZAUT/2013 del 6-20.5.2013).

Ad ulteriore conferma di quanto detto, si consideri altresì la norma dettata nel precedente comma 443 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013, con riferimento all'equilibrio di parte corrente, di cui all'art. 162, comma primo, del TUEL (*"...la situazione di parte corrente, come definita al comma 6 del presente articolo, non può presentare un disavanzo..."*) e al successivo comma sesto del medesimo art. 162 (*"...Inoltre le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge"*).

Più in dettaglio quindi l'appena detto art. 1, comma 443, della legge n. 228 del 24.12.2012, stabilisce che: *"...in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell'art. 162 del [TUEL] –poco sopra riportato-i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito"*.

In conclusione, dalla ricostruzione del quadro normativo attualmente vigente, si desume la volontà del legislatore di rafforzare la virtuosità nella gestione del bilancio degli enti locali, ponendo il divieto ineludibile della destinazione di risorse provenienti dal patrimonio al finanziamento della parte corrente (Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, delibera n. 14/SEZAUT/2013 del 6-20.5.2013).

Quanto affermato di recente dal legislatore, espressione di un principio immanente nell'ordinamento giuridico-contabile, poiché non espressamente derogato da apposita normativa transitoria, deve ritenersi applicabile anche nel caso oggetto di parere, in cui i provvedimenti di riequilibrio, pur adottati sotto il vigore della precedente normativa, sono idonei a produrre effetti sulle annualità successive all'entrata in vigore della novella normativa.

¹ Si riporta per chiarezza espositiva il testo previgente del terzo comma dell'art. 193 del TUEL: *"ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili"*

Va ulteriormente chiarito che le deroghe al principio appena enunciato possono trovare applicazione solo nei casi espressamente disciplinati dal legislatore e con le modalità dallo stesso indicate. Il riferimento è in particolare all'art. 255, comma 9, del TUEL relativo all'acquisizione e alla gestione dei mezzi finanziari per il risanamento degli enti che hanno dichiarato il dissesto, il quale deroga alla normativa vigente che attribuisce destinazione specifica ai proventi derivanti da alienazione di beni, consentendo in tali situazioni il loro utilizzo per il finanziamento della massa passiva. Rileva inoltre il comma 8, lett g) dell'art. 243-bis del TUEL, introdotto dal D.L. 174/2012, che stabilisce per gli enti che hanno presentato il piano pluriennale di riequilibrio finanziario e che intendono accedere al fondo di rotazione l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente.

Ha dunque rilevanza in *subiecta materia* il principio affermato dalla richiamata Sezione delle Autonomie della Corte dei conti per cui *"... i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili non possono avere destinazione diversa da quelle indicate negli artt. 1, comma 443, della legge di stabilità 2013 e 193, comma 3, del TUEL, come modificato dall'art. 1, comma 444 della legge di stabilità 2013, salvo i casi contemplati dal TUEL in materia di dissesto (art. 255) e di accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter e per le finalità di cui all'art. 243-bis del TUEL, casi nei quali detti proventi concorrono a finanziare l'intera massa passiva."*

Ne deriva che, ai fini del quesito che qui ci occupa, i proventi derivanti da eventuali alienazioni di beni patrimoniali nella disponibilità del Comune di Orvieto, contemplate nei provvedimenti di riequilibrio pluriennale, possono essere utilizzati esclusivamente con riferimento a squilibri di parte capitale, salvi i casi di cui alle specifiche deroghe di legge.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura della Segreteria al Comune di Orvieto e al Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di Consiglio del 19 novembre 2013.

Il Relatore

f.to Dott.ssa Beatrice Meniconi

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore Sfrecola

Depositato il 20 novembre 2013

il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio