



**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 marzo 2016 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota del 5 marzo 2016, prot. n. 1725/1.11, con la quale il Sindaco del Comune di Vailate ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Vailate - dopo aver premesso che il Comune ha alienato immobili nell'anno 2015, che è in corso di stesura il bilancio di previsione 2016 e che L'Amministrazione intende ristrutturare un immobile da adibire a Municipio, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, finanziando l'intervento mediante la contrazione di un mutuo - ha formulato una richiesta di parere in materia di corretta applicazione del comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 ed, in particolare, sulla destinazione ivi prevista del 10% delle somme derivanti dalla alienazione del patrimonio immobiliare.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

**1.** Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

**1.1.** La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato.

**1.2.**

all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

**2.** Nel merito il quesito posto dal Comune istante verte sulla corretta applicazione del comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 e risulta così formulato: *"si vorrebbe conoscere un Vostro competente parere in merito alla possibilità di evitare l'accensione di un prestito e quindi di destinare il 10% delle somme incassate nell'anno 2015 derivanti dalla alienazione del patrimonio al finanziamento dell'intervento anziché alla riduzione dell'indebitamento dell'ente"*

*1. La destinazione del 10% delle somme incassate alla riduzione dell'indebitamento comporta delle spese aggiuntive dovute all'indennizzo per anticipata estinzione, che risulta particolarmente elevato e non garantisce il rispetto di una efficiente gestione del bilancio dell'ente;*

*2. Il comma 5 dell'articolo 7 del Decreto Legge 19 giugno 2015 n. 78 prevede solo la priorità nella destinazione di detto 10%, lasciando pertanto alla Amministrazione un margine di discrezionalità al fine di garantire il rispetto dell'economicità della gestione e della sicurezza di sposare pienamente lo spirito del legislatore nella applicazione della revisione della spesa pubblica".*

**2.1.** Giova preliminarmente richiamare il disposto del menzionato comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, che così statuisce: *"al comma 11 dell'articolo 56-bis del decreto legge 21 giugno 2013, n.69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n.98, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "Per i comuni la predetta quota del 10% è destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e per la restante quota secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre*

2012, n. 228". Al fine di una più piana individuazione del quadro normativo di riferimento si ricorda che:

- il comma 11 dell'art.56-bis del D.L. 21 giugno 2013, n.69 prevede, nella versione risultante a seguito dell'intervento additivo ora richiamato e senza considerare subito gli effetti della sentenza n.189/2015 della Corte costituzionale, che *"in considerazione dell'eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, è altresì destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con le modalità di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. Per gli enti territoriali la predetta quota del 10% è destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e per la restante quota secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Per la parte non destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, resta fermo quanto disposto dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228"*;
- il comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 statuisce che *"in applicazione del secondo periodo del comma 6 dell'articolo 162 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i proventi da alienazioni 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"*;
- infine il comma 6 dell'articolo 162 TU Enti locali prevede che *"il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente*

*indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità".*

**2.2.** Pur non potendosi che prendere atto delle concrete criticità rappresentate dall'Ente istante, ovvero che la destinazione del 10% delle somme incassate alla riduzione dell'indebitamento comporterebbe delle spese aggiuntive dovute all'indennizzo per anticipata estinzione, che risulterebbero particolarmente elevate, non garantendo il rispetto di una efficiente gestione del bilancio dell'ente, il dato normativo sopra riportato appare chiaro e non consentire l'interpretazione prospettata nella richiesta di parere in esame. In questo senso milita, preliminarmente, l'autorevole insegnamento della Sezione delle Autonomie di questa Corte che, nella recente Deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha chiaramente messo in luce che *"questa Sezione ha ripetutamente esposto (si vedano, al riguardo, le deliberazioni n. 25/2014, n. 27/2013 e n. 6/2012) le ragioni che inducono a privil tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. ... la mutevolezza della normativa "costringe" l'interprete, che non voglia pretendere di sostituirsi al legislatore, a "ricostruire" dopo ogni intervento di quest'ultimo il quadro giuridico entro il quale devono muoversi gli operatori, nel tentativo di fornire indicazioni rispettose della lettera e della "ratio legis" e dotate di intrinseca coerenza logica".*

**2.3.** Proprio la valorizzazione del dato testuale della disposizione in commento appare fornire diretta risposta al quesito dell'Ente. La lettera del comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 non appare lasciare margine ad alcuna discrezionalità dell'Ente nella valutazione della destinazione dei proventi delle alienazioni immobiliari: il 10% di tali proventi è destinato all'estinzione anticipata dei mutui, la restante quota alla copertura di spese di investimento. In questo senso, del resto, milita anche il disposto del richiamato comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228: se si accedesse all'interpretazione proposta nella richiesta di parere si porrebbe, in vero, nel nulla l'intervento normativo recato dal D.L. n. 78/2015. Il comma 443, infatti, prevede già che le suddette risorse siano destinate alla copertura di spese di investimento *"ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito"*.

**2.4.** Ulteriore e decisivo elemento si ricava, infine, da una corretta valorizzazione della *ratio* della disposizione in esame. Il comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 ha, infatti, inserito la norma in commento in un contesto ben definito: il comma 11 dell'art.56-bis del D.L. 21 giugno 2013, n.69, che già prevedeva la destinazione del 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile degli enti territoriali, salvo che una percentuale uguale o

maggiore non sia destinata per legge alla riduzione del debito del medesimo ente. Tale destinazione era destinata, considerata *“l’eccezionalità della situazione economica e tenuto conto delle esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria e promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale, ... al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato”*.

**2.5.** Come, senza dubbio, noto questa disposizione è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale (sentenza n.189/2015 - Gazz. Uff. 29 luglio 2015, n. 30 - Prima serie speciale), che ha così statuito: *“la disposizione censurata nell’odierno giudizio si colloca nel quadro delle recenti misure adottate dal legislatore statale volte alla riduzione del debito pubblico, al fine precipuo di fronteggiare, in termini dichiaratamente derogatori e straordinari, l’«eccezionalità della situazione economica» e, appunto, le «esigenze prioritarie di riduzione del debito pubblico» (art. 56-bis, comma 11, primo periodo, del d.l. n. 69 del 2013).*

*Proprio in considerazione della «eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando», ed in vista dell’obiettivo di interesse generale «della riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni» (sentenza n. 63 del 2013), questa Corte ha ritenuto che la previsione statale dell’obbligo di destinazione delle risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali alla riduzione del proprio debito, sia espressiva, oltre che «del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», di un «principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica», come tale non invasivo delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto proporzionato al fine perseguito (sentenza n. 63 del 2013). In questa prospettiva si è anche precisato che tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell’ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l’eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell’autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito.*

*Questa Corte ha, però, anche dichiarato, nella pronuncia citata (sentenza n. 63 del 2013), l’illegittimità costituzionale di una disposizione statale che prescriveva agli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente, di destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. E ciò sulla base del rilievo che detta previsione, «non essendo finalizzata ad assicurare l’esigenza del*

*risanamento del debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione».*

*Essa – si è precisato – «determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali, in quanto realizzate attraverso la dismissione di beni di loro proprietà e, con ciò, sottrae ad essi il potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.».*

*I richiamati argomenti non possono che condurre a ravvisare e dichiarare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ora all'esame.*

*Anche tale norma è, infatti, volta a destinare le risorse derivanti da operazioni di dismissione di beni degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico di pertinenza, e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente il debito degli enti medesimi, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.*

*Essa, inoltre, non soddisfa alcuna delle condizioni ripetutamente poste dalla giurisprudenza di questa Corte in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. E', infatti, ormai indirizzo costante di questa Corte ritenere che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008).*

*Nella specie, la norma impugnata fissa un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato, con ciò ledendo i parametri evocati.*

*Sulla base di ciò, deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013”.*

**2.6.** La sentenza di illegittimità costituzionale ora richiamata ha inciso sul disposto originario dell'art. 56-bis, comma 11, del d.l. n. 69 del 2013, ritenendo non conforme ai parametri costituzionali la fissazione di un vincolo puntuale ed esaustivo al fine di perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, imponendo agli enti territoriali di destinare una quota dei proventi derivanti dalla dismissione di loro beni alla riduzione del debito pubblico dello Stato. La norma additiva oggetto della richiesta di parere, introdotta dal comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78 e che ha assunto l'attuale

formulazione in sede di conversione del decreto legge ad opera della L. n. 125/2015 (con la sostituzione di "comuni" con "enti locali" in modo da ampliarne la portata applicativa), essendo stata approvata successivamente alla proposizione della questione di legittimità costituzionale e successivamente anche all'udienza pubblica (9 giugno 2015) della Corte costituzionale in cui è stato esaminato il relativo ricorso, non risulta, dunque, incisa dalla relativa pronuncia di incostituzionalità. I principi riaffermati nella sentenza del Giudice delle leggi ora richiamata appaiono, però, avere precipuo rilievo anche in relazione alla norma in esame, consentendone di valorizzare appieno la *ratio*, ovvero il perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica, che si sostanzia nella riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni. Ancor più significativo, ai fini che qui maggiormente interessano, è il seguente principio riaffermato dalla Corte costituzionale e sopra già riportato: *"tanto gli artt. 117, terzo comma, e 119, sesto comma, Cost., quanto le norme di contabilità pubblica ben consentono al legislatore di prevedere che soltanto la quota eccedente la copertura del debito pubblico di pertinenza dell'ente territoriale possa essere destinata a spese di investimento, onde scongiurare l'eventualità che, per effetto di un esercizio inconsapevole o distorto dell'autonomia finanziaria regionale, possano rigenerarsi condizioni di indebitamento tali da vanificare il ripianamento conseguito"*.

**2.7.** In questo senso si muove il comma 5 dell'art. 7 del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, imponendo la destinazione prioritaria del 10% delle somme incassate *"all'estinzione anticipata dei mutui"*. L'interpretazione proposta dal Comune istante, oltre come visto a non tenere conto del chiaro tenore della disposizione, verrebbe, in vero, a collidere con i principi ora richiamati. In conclusione, dunque, incombe sull'Ente l'obbligo di destinare la suddetta percentuale alla riduzione del proprio indebitamento, non residuando in capo allo stesso alcun margine di discrezionalità, essendo dal Legislatore tale fine ritenuto come prevalente.

**P.Q.M.**

ne  
conti per la Lombardia.

Sezione regionale di controllo della Corte dei

Il Relatore  
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 17/03/2016  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)