

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO  
Via della Pisana, 1301 - 00163 Roma  
<http://cal.regione.lazio.it> - email: [cal@regione.lazio.it](mailto:cal@regione.lazio.it)

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO DELLA CORTE DEI CONTI IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA  
**Rassegna dei pareri adottati - Gennaio 2004 - Luglio 2010**



CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO



LA FUNZIONE CONSULTIVA  
DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER IL LAZIO DELLA CORTE DEI CONTI  
IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

**Rassegna dei pareri adottati  
Gennaio 2004 - Luglio 2010**



CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO

LA FUNZIONE CONSULTIVA  
DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER IL LAZIO DELLA CORTE DEI CONTI  
IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA

**Rassegna dei pareri adottati  
Gennaio 2004 - Luglio 2010**

LA PUBBLICAZIONE È STATA CURATA DALLA STRUTTURA DI SUPPORTO AL CAL

<http://cal.regione.lazio.it> - Email: [cal@regione.lazio.it](mailto:cal@regione.lazio.it)

SETTEMBRE 2010

STAMPA

TIPOGRAFICA ARTIGIANA S.R.L. - ROMA - TEL. +39 06 7843977

# INDICE

<b>Presentazione.....</b>	<b>7</b>
Deliberazione n. 7/2004.....	17
<i>Problematiche esaminate:</i> demanio e patrimonio-usi civici-diritti di eventuali terzi-acquisto per usucapione	
Deliberazione n. 14/2004.....	25
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- rimborso spese legali ad amministratori e funzionari assolti	
Deliberazione n. 6/2005 .....	33
<i>Problematiche esaminate:</i> si veda nota a pag. 16.	
Deliberazione n. 8/2006.....	39
<i>Problematiche esaminate:</i> entrate tributarie- cessione dei crediti	
Deliberazione n. 11/2006.....	54
<i>Problematiche esaminate:</i> debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive	
Deliberazione n. 17/2006.....	65
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- somministrazione lavoro temporaneo- patto di stabilità	
Deliberazione n. 22/2006.....	77
<i>Problematiche esaminate:</i> patto di stabilità anno 2006-equiparazione degli enti commissariati a quelli di nuova istituzione	
Deliberazione n. 40/2006.....	90
<i>Problematiche esaminate:</i> spese di investimento-realizzazione di un'opera in più esercizi finanziari	
Deliberazione n. 88/2007.....	99
<i>Problematiche esaminate:</i> spese di personale- incentivo ex art. 18 legge 109/1994 da erogarsi a dipendenti in possesso di specifica professionalità nel settore OO. PP.	
Deliberazione n. 46/2008 .....	111
<i>Problematiche esaminate:</i> società partecipate- deficit di liquidazione- ripiano- patrimonio disponibile- alienazione-art. 58 decreto legge 112/2008	
Deliberazione n. 47/2008.....	121
<i>Problematiche esaminate:</i> indebitamento- opere pubbliche-finanziamento- liberalità-condizione	

Deliberazione n. 48/2008.....	128
<i>Problematiche esaminate: spese per il personale- assunzioni-lavoro flessibile</i>	
Deliberazione n. 60/2008.....	134
<i>Problematiche esaminate: spese di indebitamento- mutui-contributi regionali- l.r. Lazio 88/1980 e successive modifiche</i>	
Deliberazione n. 2/2009.....	151
<i>Problematiche esaminate:spese per il personale- comune con meno di 5 mila abitanti- stabilizzazione- “assunzioni obbligatorie”-legge 68/1999</i>	
Deliberazione n. 4/2009.....	159
<i>Problematiche esaminate: contabilità patrimoniale-destinazione d’uso- variazione-non applicabilità alle Regioni dell’art. 58, comma 2, legge 133/2008</i>	
Deliberazione n. 15/2009.....	174
<i>Problematiche esaminate: spese indennità amministratori locali</i>	
Deliberazione n. 16/2009.....	186
<i>Problematiche esaminate: patto di stabilità- mancato rispetto-blocco stabilizzazione del personale precario</i>	
Deliberazione n. 20/2009.....	199
<i>Problematiche esaminate: spesa- incentivi alla progettazione-oneri riflessi- IRAP</i>	
Deliberazione n. 22/2009.....	204
<i>Problematiche esaminate: entrate tributarie- competenza della potestà regolamentare del Consiglio- principio di irretroattività dei regolamenti</i>	
Deliberazione n. 27/2009.....	212
<i>Problematiche esaminate: spese per il personale- vacanza in organico di figura dirigenziale</i>	
Deliberazione n. 32/2009.....	220
<i>Problematiche esaminate: entrate straordinarie- definizione-recupero da evasione tributaria e da violazioni del codice della strada</i>	
Deliberazione n. 1/2010.....	231
<i>Problematiche esaminate: entrate tributarie- ICI-imponibilità aree fabbricabili</i>	
Deliberazione n. 3/2010.....	242
<i>Problematiche esaminate: entrate tributarie- incremento ICI vantato nei confronti d’università agraria proprietaria di terreni agricoli soggetti ad uso civico</i>	
Deliberazione n. 8/2010.....	255
<i>Problematiche esaminate: spese per il personale- riassorbimento nei ruoli comunali di dipendenti di società a capitale interamente comunale</i>	

Deliberazione n. 11/2010.....	265
<i>Problematiche esaminate:</i> trasferimenti erariali- interpretazione art. 1, comma 1, legge finanziaria 2007-decurtazione dei contributi ordinari per il maggior vantaggio, a titolo di addizionale comunale IRPEF	
Deliberazione n. 13/2010.....	274
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- collocamento a riposo dell'unico vigile urbano-nuove assunzioni o utilizzazione personale di altre amministrazioni	
Deliberazione n. 14/2010.....	282
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- proroga di rapporto di lavoro a tempo determinato "part-time"	
Deliberazione n. 19/2010.....	286
<i>Problematiche esaminate:</i> debiti fuori bilancio- pretesa creditoria da parte di associazione temporanea di professionisti aggiudicataria della progettazione esecutiva relativa a opera pubblica	
Deliberazione n. 22/2010.....	300
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- incentivi per la progettazione- <i>ius superveniens</i> - inapplicabilità	
Deliberazione n. 23/2010.....	306
<i>Problematiche esaminate:</i> spese per il personale- riferimento temporale per il calcolo del contenimento della spesa-computo oneri da rinnovi contrattuali	
Deliberazione n. 27/2010.....	316
<i>Problematiche esaminate:</i> demanio e patrimonio- divieto di concessione di comodato d'uso- possibilità esclusivamente di costituzione di diritti a favore di terzi mediante atto concessorio	
Deliberazione n. 29/2010.....	327
<i>Problematiche esaminate:</i> entrate tributarie e tariffarie-rimborso somme indebitamente versate- interessi- prescrizione	
Deliberazione n. 30/2010.....	337
<i>Problematiche esaminate:</i> contratto di locazione di cosa futura con opzione d'acquisto-caparra confirmatoria- inserimento clausola contrattuale in epoca successiva all'espletamento della procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente- possibilità di indebitamento solo per spese d'investimento	
Deliberazione n. 31/2010.....	347
<i>Problematiche esaminate:</i> liquidazione di società con capitale di esclusiva proprietà del Comune-trasferimento al liquidatore delle somme necessarie- non ascrivibilità al concetto di debito fuori bilancio	



## PRESENTAZIONE

La presente pubblicazione costituisce una rassegna delle deliberazioni adottate dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio della Corte dei conti che hanno dato luogo al rilascio di pareri nel merito di quesiti in materia di contabilità pubblica, posti ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, attuativa della riforma del Titolo V della Costituzione.

La norma contenuta nel suddetto comma 8 - in armonia con la previsione, di cui al comma precedente dello stesso articolo, di incisive forme di cosiddetto controllo collaborativo da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti delle Regioni e degli enti locali - ha dato la possibilità ad entrambi di *“richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica”*.

Peraltro, mentre le Regioni possono avvalersi di tale facoltà in via diretta, i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono abilitate a farlo, “di norma”, mediante il Consiglio delle autonomie locali, naturalmente ove esso risulti già istituito.

Questo rapporto di ausiliarità tra le Sezioni e gli enti richiedenti sancito dal Legislatore trova evidentemente la propria ragion d'essere nella primaria esigenza di garantire gli equilibri della finanza pubblica: obiettivo strategico, che non può che accomunare tutti i soggetti che, ai sensi del novellato art. 114 della Costituzione, rappresentano elementi costitutivi della Repubblica.

L'oggetto di questa pubblicazione, come si è detto, verte esclusivamente sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni. In relazione ad esso, la disposizione in questione, di per sé, prefigura due soli presupposti: quello del soggetto legittimato a richiedere il parere – Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane – e l'altro, propriamente oggettivo, concernente



la materia in ordine alla quale il parere può essere reso, ossia la “contabilità pubblica”.

Appare subito evidente, almeno per quanto riguarda il requisito oggettivo, che le scarse indicazioni fornite dalla norma debbano essere lette e interpretate in un’ottica di più ampio raggio, facendo riferimento in primo luogo a principi generali dell’ordinamento.

Quest’esigenza è stata da subito avvertita dalla Sezione regionale, la quale attraverso i propri pareri – sia quelli resi nel merito, sia gli altri conclusi con dichiarazioni di inammissibilità – che hanno tenuto conto degli atti di indirizzo formulati dalla Sezione Autonomie, ha sviluppato una serie di elementi ultronei rispetto a quello dell’ascrivibilità della questione alla materia della “contabilità pubblica” e che necessariamente devono essere vagliati al fine della valutazione di ammissibilità dei quesiti.

Iniziando dall’accezione da attribuire alla dizione “materia di contabilità pubblica”, la Sezione afferma che *“non può, infatti, investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale, in quanto ciò comporterebbe l’estensione della funzione consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa e porterebbe all’inserimento della Corte nei processi decisionali degli enti, condizionando quell’attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.”* (ex plurimis, delib.ne 2/2009). Ed ancora, reputa che, ai fini dell’esercizio dell’attività consultiva, per materia di contabilità pubblica debba intendersi *“il sistema che disciplina l’attività finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti e che ricomprende, in particolare, la materia dei bilanci e della rendicontazione, l’organizzazione finanziaria contabile e la gestione delle entrate e delle spese. Non rientra, invece, in tale nozione tutto ciò che attiene alla fase antecedente del procedimento amministrativo, disciplinata da normative di carattere sostanziale.”*

Se in tal senso la Sezione viene opportunamente a circoscrivere, nel contesto di cui trattasi, l’ambito - o meglio - gli ambiti materiali della nozione di “contabilità pubblica”, per altri aspetti ed altrettanto opportunamente in

relazione alle finalità perseguite, ritiene di dover assumere il concetto di contabilità pubblica *“in una visione dinamica, tale da ricomprendere anche le norme le quali, con l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell’assolvimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l’autonomia degli enti locali”* (ex plurimis, delib.ne cit. 2/2009 nonché delib.ni 8 e 13 del 2010).

Infine, sempre per ciò che riguarda la verifica dei requisiti oggettivi ai fini dell’ammissibilità dei quesiti sottoposti, la Sezione, anche in tal caso secondo un orientamento generale, esclude che quesiti che non vertano su questioni di carattere generale ma su casi o atti gestionali specifici possano dar luogo al rilascio di parere, in quanto potrebbero *“condizionare l’esito di procedimenti giurisdizionali o di determinare un’ingerenza della Corte nella concreta attività amministrativa degli enti”* (del.ne cit. 2/2009).

Per quanto invece attiene alla legittimazione soggettiva, risulta altrettanto consolidato il principio secondo il quale titolato alla richiesta di parere sia il vertice dell’Autorità politico-istituzionale dell’ente (Presidente della Regione, della Provincia, Sindaco), salvo che per questioni che attengano ad atti normativi, in ordine ai quali, come è noto, la competenza appartiene alle assemblee consiliari dell’ente. In tale ultimo caso, la richiesta dovrà quindi provenire dal Presidente dell’assemblea.

È interessante rilevare, in proposito, come la posizione dell’Assessore regionale sia stata diversamente valutata rispetto al principio citato (delib.ne 4/2009). La Sezione, infatti, ha reputato che la figura del’Assessore regionale, ai sensi dell’art. 42, commi 1 e 2 dello Statuto della Regione Lazio, può *“ugualmente essere considerata..... espressione dell’Organo di governo della Regione, sia perché la nomina degli Assessori si fonda sul criterio della scelta “intuitu personae” da parte del Presidente, sia perché, dopo la modifica della legge elettorale, che prevede l’elezione diretta del Presidente della Regione, gli Assessori possono essere considerati alla stregua di veri e propri <delegati> del suddetto vertice politico-amministrativo dell’Ente”*.

Dall'esame delle richieste pervenute alla Sezione di controllo per il Lazio nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della normativa in questione si evince come la suddetta facoltà sia stata in diversi casi utilizzata, anche al di là delle intenzioni del richiedente, per risolvere questioni di carattere propriamente gestionale, e come tali non suscettibili di dar luogo al rilascio del parere nel merito anche per la possibilità che ciò possa, come segnalato in precedenza, interferire con le attività di altri organi, requirenti o giudicanti, della stessa Corte dei conti.

Inoltre, non poche altre richieste sono risultate provenire non dalle Autorità istituzionali di vertice ma da parte di funzionari amministrativi. Anche in tali casi le deliberazioni della Sezione di controllo inevitabilmente si sono risolte con dichiarazioni di inammissibilità e non hanno consentito l'adozione di alcun parere nel merito.

L'insuccesso di tali richieste probabilmente è da addebitarsi anche ad un deficit da parte della comunicazione istituzionale nonché, in qualche misura, al ritardo con il quale la legislazione regionale ha provveduto all'istituzione ed all'operatività del Consiglio delle autonomie locali.

La citata previsione normativa in base alla quale gli accessi da parte degli enti locali alle sezioni di controllo debbano "di norma" avvenire per il tramite del Consiglio delle autonomie locali induce a ritenere che il ruolo assegnato a quest'ultimo non possa consistere esclusivamente nella mera trasmissione della richiesta di parere, poiché l'unico effetto che altrimenti ne deriverebbe sarebbe quello di un appesantimento procedurale, e ciò non appare certo ipotizzabile.

Si è parlato, in proposito, di una funzione di "filtro" che l'Organo rappresentativo degli enti locali possa esercitare, al fine di evitare inutili rimessioni alle Sezioni di controllo che fatalmente non potrebbero che sfociare in dichiarazioni di inammissibilità.

Tale aspetto è stato preso in considerazione da più deliberazioni della Sezione di controllo per il Lazio (delib.ne 14 del 2004; 19, 23 e 31 del 2010). Per ciò che riguarda il profilo dell'ammissibilità oggettiva, sostiene la Sezione,

*“la sua valutazione è riservata alle Sezioni regionali di controllo, dovendosi escludere, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione 5/2006) e ormai consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, qualsiasi competenza del CAL circa l’inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica” (delib.ne 23/2010).*

Alla luce di tale posizione assunta dalle Sezioni della Corte, potrebbe quindi trovar luogo un “filtro” da parte del Consiglio delle autonomie locali esclusivamente in ordine alla verifica dei requisiti soggettivi di legittimazione alla formulazione del quesito. Operazione, questa, che non appare presentare particolari controindicazioni, almeno nella maggior parte dei casi, in considerazione degli elementi che devono essere oggetto di valutazione.

È la stessa Sezione Autonomie della Corte dei conti, d'altronde, nell'ambito degli indirizzi e criteri generali verso le Sezioni regionali di controllo espressi attraverso la deliberazione n. 13 del 12 dicembre 2007 - che richiama ed integra la propria precedente deliberazione adottata nell'adunanza del 27 aprile 2004 - ad affermare che l'art. 7, comma 8 della L. 131/2003 riconosce al CAL *“il compito di intermediario fra gli enti locali e la Sezione: in quel compito rientra la possibilità di vagliare le richieste per evitare le duplicazioni fra i quesiti e per circoscrivere quelle palesemente inammissibili per mancanza della legittimazione soggettiva del richiedente”*.

Nel rispetto delle prerogative della Sezione di controllo, deve ritenersi quindi afferente al ruolo rivestito dal Consiglio delle autonomie locali l'effettuazione di uno *screening* delle richieste di parere pervenute nei termini sopra evidenziati; laddove apparisse *ictu oculi* una carenza di legittimazione da parte del soggetto richiedente, il CAL potrebbe segnalarla al rappresentante istituzionale dell'ente, oltre che per conoscenza alla Sezione medesima, per un'eventuale riproposizione del quesito.

In ogni caso può apparire opportuno che una tale operazione di “filtro” da parte del Consiglio delle autonomie locali, unitamente alla previsione di ulteriori forme di collaborazione tra la Sezione di controllo e l'Organo di rappresentanza delle autonomie territoriali, possa essere espressamente prevista

nell'ambito di una convenzione tra essi intercorrente. In proposito si può rilevare che, pur non contemplando l'aspetto in questione, esistono due precedenti in tema di convenzione tra le competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e, rispettivamente, gli organi di rappresentanza degli enti locali della Toscana e dell'Emilia-Romagna<sup>1</sup>, riconducibili alle "ulteriori forme di collaborazione" la cui attivazione è resa possibile dalla citata disposizione di cui all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003.

Per ciò che concerne i risultati dell'attività consultiva della Sezione regionale di controllo per il Lazio, l'esame quantitativo dei pareri rilasciati dalla Sezione mette in luce un costante trend in aumento.

Considerando infatti nel loro complesso le deliberazioni adottate, ivi comprese quelle che hanno avuto un esito di inammissibilità, si rilevano i seguenti dati: nel 2004, 5 deliberazioni; nel 2005, 6 deliberazioni; nel 2006, 14 deliberazioni; nel 2007, 5 deliberazioni; nel 2008, 7 deliberazioni; nel 2009, 15 deliberazioni; nei primi sette mesi del 2010, 19 deliberazioni, per un totale complessivo di 71 deliberazioni.

Le richieste dichiarate inammissibili risultano essere: 3 nel 2004; 5 nel 2005; 9 nel 2006; 4 nel 2007; 3 nel 2008; 7 nel 2009; 6 nei primi sette mesi del 2010.

---

<sup>1</sup> In data 16 giugno 2006 è stata stipulata una convenzione tra la Sez. reg. di controllo per la Toscana, il CAL e la Regione Toscana in merito all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione degli enti autonomi territoriali. In base a tale accordo, tra l'altro, il CAL può indicare alla Sezione "profili della gestione degli enti autonomi territoriali da inserire eventualmente nel programma dei controlli annualmente predisposto dalla stessa Sezione" nonché procedere autonomamente alla richiesta di pareri su temi generali della contabilità pubblica. La Sezione, da parte sua, riferisce annualmente al CAL, in un'apposita audizione, gli esiti del suddetto controllo.

Il 27 marzo 2007 è stata poi sottoscritta una convenzione dai contenuti analoghi tra la Regione Emilia-Romagna, la competente Sezione regionale di controllo e la Conferenza regione-Autonomie locali; quest'ultima, nella veste di rappresentante degli enti locali, in considerazione del fatto che all'epoca il CAL non fosse ancora costituito.

Tali riscontri evidenziano il fatto che in ciascuno dei primi quattro anni considerati (2004-2007) il numero delle richieste dichiarate inammissibili supera quello dei pareri resi nel merito. Complessivamente, nel quadriennio, le dichiarazioni di inammissibilità sono state 21, mentre i pareri resi nel merito 9, con percentuali rispettivamente pari al 70 per cento ed al trenta per cento delle richieste esaminate dalla Sezione.

A partire dal 2008 si manifesta un'inversione del trend: nel 2008 i pareri resi nel merito sono stati 4 e le richieste inammissibili 3; nel 2009, sono stati resi 8 pareri nel merito e dichiarate 7 inammissibilità; nei primi sette mesi del 2010, sono stati resi 13 pareri nel merito e dichiarate 6 inammissibilità. In due anni e sette mesi i pareri resi nel merito ammontano complessivamente a 25, a fronte di complessive 16 dichiarazioni di inammissibilità, con percentuali rispettivamente pari al 61 per cento ed al 39 per cento delle richieste pervenute.

Questi ultimi confortanti dati testimoniano l'emergere tra i destinatari dell'esercizio della funzione consultiva della Sezione regionale di una maggiore conoscenza delle possibilità che vengono loro offerte da questa attività dell'Organo della Corte, accompagnata, non vi è motivo di dubitarne, dalla diffusione di un autentico apprezzamento per l'aiuto che esso è in grado di offrire a tutti coloro che quotidianamente debbono affrontare i gravosi problemi derivanti dalle note difficoltà finanziarie che accomunano le amministrazioni locali e, non ultimi, quelli relativi alla non semplice interpretazione di una produzione legislativa, nella materia della contabilità pubblica, che è soggetta a sempre più frequenti rivisitazioni, modifiche e stratificazioni di norme.

**Luigi Lupo**

*Dirigente struttura di supporto al  
Consiglio delle autonomie locali*



ANNO 2004



Deliberazione n. 7/2004

*Problematiche esaminate:* demanio e patrimonio-usi civici-diritti di eventuali terzi-acquisto per usucapione

Deliberazione n. 14/2004\*

*Problematiche esaminate:* spese per il personale-rimborso spese legali ad amministratori e funzionari assolti

*\* Con la deliberazione 6/2005, la stessa Sezione ha ritenuto che l'indirizzo di cui alla precedente deliberazione 14/2004 non fosse più invocabile, in conformità ai nuovi criteri, nel frattempo dettati dalla Sezione Autonomie, relativamente all'ammissibilità della richiesta di parere.*

REPUBBLICA ITALIANA

Delib. n. 7/C/2004

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza del 17 giugno 2004, composta dai Magistrati:

Dott. Italo RICCI	Presidente
Dott.ssa Liliana FAVARO	Consigliere
Dott. Roberto TABBITA	Consigliere
Dott. Rosario SCALIA	Consigliere
Dott.ssa Orietta LUCCHETTI	Consigliere
Dott. Lorenzo BULDO	Consigliere relatore
Dott.ssa Maria Teresa POLVERINO	Primo Referendario

17/6/04  
  
**PER COPIA CONFORME**

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

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;



VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la nota in data 12 marzo 2004, n. 4671, con la quale il Sindaco del Comune di San Felice Circeo ha rivolto alla Sezione regionale richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 29 maggio 2004 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott. Lorenzo BULDO;

PREMESSO:

Con documentata relazione in data 12 marzo 2004, n. 4671, il Sindaco del Comune di San Felice Circeo, dopo aver, tra l'altro, rappresentato che il territorio di quel Comune "è costituito in percentuale rilevante di beni la cui natura e qualità (demaniale o patrimoniale) è stata per lungo tempo controversa" e " che per molti terreni ritenuti gravati da uso civico..... è tuttora pendente un ampio contenzioso alimentato dai possessori e volto ad accertare la diversa natura (patrimoniale) e comunque l'inesistenza del vincolo dell'uso civico" e dopo aver richiamato la sentenza n. 60/2001, passata in giudicato, con la quale la Corte d'Appello di Roma, Sezione speciale usi civici, ha dichiarato la natura patrimoniale del comprensorio "Pantano Marino", sito nell'agro di quel Comune, ha chiesto il parere di questa Sezione Regionale di controllo in ordine:

- agli "effetti che dalla riconosciuta patrimonialità derivano nei

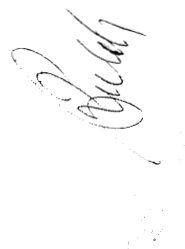


confronti del Comune e dei terzi possessori”;

- ai “diritti che gli eventuali terzi possessori possono vantare su detti beni ed in particolare se si debba o meno procedere all'affrancazione da parte del Comune su domanda di parte ovvero si debba riconoscere, in presenza dei presupposti, un intervenuto acquisto dei possessori per usucapione”;
- ai “criteri per determinare il capitale di affranco”.

CONSIDERATO che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- analoghe richieste possono essere formulate, “di norma” tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.
- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste degli enti, ma non impedisce agli organi rappresentativi degli stessi (per il Comune: Sindaco o Consiglio Comunale) di promuovere (in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione) l'esercizio della funzione consultiva dell'organo magistratuale;
- devono rimanere comunque estranee alla funzione

A handwritten signature in black ink is written over a faint, circular official stamp. The signature is cursive and appears to read 'B. B. B.'. The stamp is mostly illegible but seems to contain some text around the perimeter.

consultiva della Sezione richieste di pareri che implicino valutazione di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie;

- la Sezione deve limitarsi a definire la linea interpretativa astrattamente applicabile alla questione giuridica sottostante;
- la richiesta di parere avanzata dal Comune di San Felice Circeo risulta ammissibile sia sotto l'aspetto procedimentale, in quanto la stessa è stata avanzata dal Sindaco, sia sotto il profilo contenutistico, in quanto i beni di cui si tratta rientrano nella materia della contabilità pubblica;
- dal tenore dei quesiti proposti le questioni giuridiche da risolvere riguardano la determinazione del capitale per l'affrancazione dei canoni imposti per la legittimazione di occupazione di terre di uso civico, nonché la individuazione del regime giuridico cui devono essere assoggettati i beni del comprensorio "Pantano Marino" del Comune di San Felice Circeo, a seguito della riconosciuta patrimonialità degli stessi.

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The signature is cursive and appears to read "P. P.". The stamp is a faint, circular outline.

Ai fini della soluzione delle questioni di cui innanzi, appare utile evidenziare preliminarmente che i Comuni, per esercitare la propria azione e per raggiungere i propri fini, si avvalgono anche dei beni che loro appartengono a titolo di proprietà pubblica (beni demaniali) o a titolo di proprietà privata (beni patrimoniali).

Ciò posto, in relazione alla prima questione da risolvere la Sezione osserva che i beni demaniali di cui agli articoli 822 e seguenti

del codice civile sono inalienabili, non assoggettabili a servitù reali, inidonei a formare oggetto di possesso privatistico e di acquisizione per usucapione.

I cittadini hanno la possibilità di godere di questi beni o in via generale, con la destinazione degli stessi all'uso pubblico, o in forza di provvedimenti amministrativi (concessioni, autorizzazioni, ammissioni), ma sempre compatibilmente con la soddisfazione del pubblico interesse.

Nella nozione di proprietà pubblica rientrano gli usi civici.

Vengono così denominati quei particolari diritti di godimento che risalgono al medioevo, spettanti alla popolazione di un Comune sopra beni appartenenti allo stesso Comune o ad altro Comune o ad associazioni agrarie o a privati e che hanno vario contenuto: legnatico, macchiatico, pascolo del bestiame, semina e raccolta di cereali, caccia, pesca.



La materia è disciplinata principalmente dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. n. 332 del 26 febbraio 1928.

Le occupazioni abusive di terre di uso civico appartenenti ai Comuni, qualora concorrano le condizioni indicate dall'art. 9 della legge, possono essere legittimate su istanza degli occupanti.

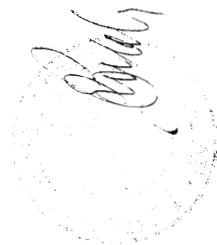
Nel concedere la legittimazione, sul fondo occupato deve essere imposto a favore del Comune un canone di natura enfiteutica, che deve essere fissato previa apposita perizia ed il cui capitale deve corrispondere al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle

migliorie, ma aumentato di almeno dieci annualità di interessi; tale aumento non sarà imposto nel caso in cui l'occupante abbia già corrisposto una prestazione in natura o in denaro.

Il canone imposto può essere affrancato a richiesta dell'interessato, ma per la determinazione del canone enfiteutico e del relativo capitale di affranco occorre tener conto, oltre che della normativa sopra richiamata, anche delle decisioni della Corte costituzionale (sentenze n. 37/1969, n. 145/1973, n. 53/1974, n. 83/1996, n. 406/1988, n. 441/1991, n. 143/1997).

Con dette decisioni il giudice delle leggi ha, tra l'altro, dettato per tutti i rapporti, sia per quelli costituiti anteriormente al 28 ottobre 1941 sia per quelli costituiti dopo tale data, il criterio della non irrisorietà del canone enfiteutico e del capitale di affrancazione, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 4, della legge n. 607/1966 (recante norme in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue) e dell'art. 1 della legge n. 270/1974 (recante norme in materia di enfiteusi) nella parte in cui non prevedono che il valore di riferimento per la determinazione del canone e del capitale per l'affrancazione sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica.

Ai fini poi della individuazione del regime giuridico cui devono essere assoggettati i beni del comprensorio "Pantano Marino" in argomento, la Sezione osserva che, a norma degli articoli 826 e



seguenti del codice civile, i beni patrimoniali (tra i quali rientrano quelli del predetto comprensorio per effetto della citata sentenza n. 60/2001 della Corte di appello di Roma, Sezione speciale usi civici) appartengono ai Comuni a titolo di proprietà privata e si distinguono in beni disponibili e beni indisponibili.

Fanno parte del patrimonio indisponibile gli edifici destinati a sedi di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati ad un pubblico servizio.

Questi beni non possono essere sottratti alla destinazione ricevuta se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano e sono soggetti al regime pubblicistico solo fino a quando duri tale destinazione; fino a quel momento sono inalienabili, impignorabili, inidonei a formare oggetto dei negozi di diritto privato e ad essere usucapiti.

Fanno parte invece del patrimonio disponibile tutti quei beni che non sono idonei all'assolvimento di una pubblica funzione o di un pubblico servizio o che, pur avendo avuto tale idoneità, sono stati dismessi dal servizio pubblico.

Questi ultimi beni sono soggetti alle norme di diritto privato e sono quindi alienabili, pignorabili, possono formare oggetto di negozi di diritto privato, possono essere acquistati dai privati anche mediante usucapione e, se mobili, mediante il possesso di buona fede.

**P. Q. M.**

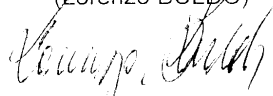
Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio.



La presente sarà trasmessa, a cura della Segreteria,  
all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

IL RELATORE

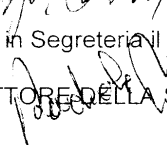
(Lorenzo BULDO)



Depositata in Segreteria il

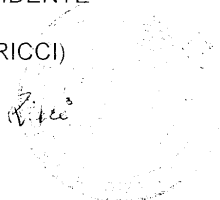
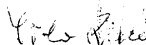
5 LUG. 2004

IL DIRETTORE DELLA SEGreteria



IL PRESIDENTE

(Italo RICCI)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

Nell'adunanza del 15 dicembre 2004, composta dai

Magistrati:

dott.ssa Liliana Favaro	Presidente f. f.
dott. Roberto Tabbita	Consigliere relatore
dott. Rosario Scalia	Consigliere
dott.ssa Orietta Lucchetti	Consigliere
dott. Lorenzo Buldo	Consigliere
dott.ssa Maria Teresa Polverino	Primo Referendario

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

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia

**PER COPIA CONFORME**

10 SET. 2010  
*[Handwritten signature]*



di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la nota 14 settembre 2004, n. 18283, con la quale il Sindaco del Comune di Santa Marinella ha rivolto alla Sezione regionale richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale del 2 dicembre 2004 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott. Roberto Tabbita;

CONSIDERATO che:

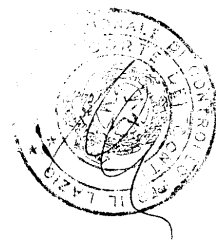
- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste degli enti, ma non impedisce agli



stessi di avanzare direttamente dette istanze.

RITENUTO che:

- l'esercizio della funzione consultiva dell'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, possa essere promosso, soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (per il Comune: dal Sindaco o dal Presidente del Consiglio Comunale, ove previsto);
- le richieste di pareri che implicino valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di eventuali iniziative giudiziarie, debbano rimanere estranee alla funzione consultiva della Sezione;
- la Sezione debba limitarsi a definire la linea interpretativa astrattamente applicabile alla questione giuridica sottostante;
- la richiesta di parere avanzata dal Comune di Santa Marinella sia ammissibile sotto l'aspetto procedimentale, in quanto la stessa è stata proposta dal Sindaco, e nel merito, in quanto trattasi di questioni rientranti nella materia di contabilità pubblica;



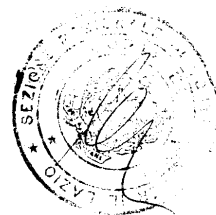
CONSIDERATO che:

- le questioni proposte attengono:
  - a) alla legittimità del rimborso da parte

dell'Amministrazione delle spese legali sostenute da amministratori e funzionari nell'ambito del procedimento di responsabilità celebrato dinanzi alla Corte dei Conti, conclusosi con sentenza di assoluzione divenuta definitiva;

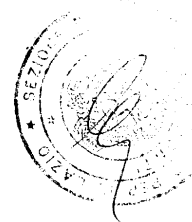
b) al corretto iter procedimentale da seguire, a fronte della richiesta di pagamento della parcella avanzata direttamente dai difensori dei soggetti assolti;

- il riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali sostenute a causa e nell'occasione dello svolgimento di attività inerenti un mandato elettivo è da ritenersi espressione di un principio di civiltà giuridica basato sull'art. 51 della Costituzione che riconosce il diritto di tutti i cittadini di "accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza";
- detto principio è stato recepito dall'art. 3, comma 2-bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 allorché dispone che, in caso di definitivo proscioglimento, "le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza";
- analogo principio è ricavabile dall'art. 77 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, allorché stabilisce che "la Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a



ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari";

- esiste quindi nel nostro ordinamento un diritto soggettivo sia del funzionario che dell'amministratore locale coinvolti in un procedimento giudiziale per fatti inerenti la carica ricoperta ad ottenere il rimborso delle spese legali che abbiano dovuto sopportare, purché il giudizio si concluda con il pieno proscioglimento;
- il diritto al rimborso delle spese legali sostenute sia dal funzionario che dall'amministratore a causa del suo mandato e la conseguente assunzione delle stesse a carico dell'Amministrazione non possono essere incondizionati ma devono essere subordinati alle valutazioni che l'Ente è tenuto a fare di volta in volta al fine di assicurare la più corretta amministrazione delle risorse pubbliche;
- l'ente locale, prima di assumere a proprio carico le suddette spese, deve accertare la sussistenza delle seguenti condizioni:
  - a) necessità che il funzionario pubblico e quello onorario abbiano agito al fine di tutelare i propri diritti ed interessi, senza porsi in contrasto e conflitto con quelli dell'Ente che rappresenta;
  - b) esistenza di una diretta connessione tra contenzioso processuale e carica dei soggetti sottoposti a giudizio;



c) conclusione del procedimento con una sentenza di assoluzione passata in giudicato.

Osserva infine la Sezione che il diritto al rimborso debba essere esercitato dagli interessati con la presentazione di apposita istanza debitamente motivata e documentata e che sia compito dell'Amministrazione non solo la verifica della sussistenza delle cennate condizioni, ma anche l'effettuazione di ponderate valutazioni che tengano conto di parametri possibilmente obiettivi rilevabili altresì da giudizi di congruità espressi, per casi analoghi, dagli organi a ciò deputati.



**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni ed osservazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio.

La presente sarà trasmessa, a cura della Sezione all'amministrazione che ne ha fatto richiesta.

IL RELATORE

(Roberto Tabbita)

Registrato in Segreteria il  
7 gennaio 2005

IL PRESIDENTE F.F.

(Liliana Favaro)

Il Dirigente.

(Rachele Manzetti)

ANNO 2005



Deliberazione n. 6/2005

*Problematiche esaminate:* si veda nota a pag.16.

**Delibera n. 6/c/2005**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

Nelle adunanze del 14 e 15 luglio 2005, composta dai

Magistrati:

dott. Francesco De Filippis	Presidente
dott.ssa Liliana Favaro	Consigliere relatore
dott. Roberto Tabbita	Consigliere
dott. Rosario Scalia	Consigliere
dott.ssa Orietta Lucchetti	Consigliere
dott. Lorenzo Buldo	Consigliere
dott.ssa Maria Teresa Polverino	Consigliere

**PER COPIA CONFORME**

14 SET 2010

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

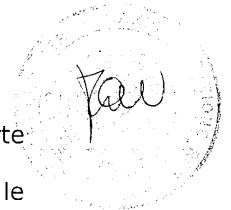
VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

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 regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione n. 14/c/2004 adottata nell'adunanza del 15 dicembre 2004;

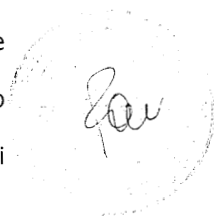
VISTI i nuovi indirizzi adottati nell'ambito del coordinamento della Sezione delle Autonomie nella seduta del 26 maggio 2005 con cui sono state meglio precisate le precedenti modalità, adottate dalla stessa Sezione nell'adunanza del 27 aprile 2004, da osservare per l'esercizio dell'attività consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti di cui all'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 a favore delle Regioni e degli Enti locali;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 7 luglio 2005 come integrata dall'ordinanza n. 11 del 14 luglio 2005 con la quale è stata convocata l'adunanza della Sezione per il 14 e 15 luglio 2005;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

CONSIDERATO che:

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- le linee di indirizzo individuate in conformità agli



orientamenti prevalenti emersi nell'adunanza della Sezione delle Autonomie del 26 maggio 2005 hanno precisato e rimodulato, con riferimento al precedente orientamento, le modalità da osservare per l'esercizio dell'attività consultiva, indicata in premessa, nel senso di definire l'espressione "materia di contabilità pubblica" limitandola agli atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, valutazione di formulari e scritture contabili, ritenendo inammissibile la richiesta di parere su casi concreti o, comunque, rientranti nella sfera di competenza degli organi giurisdizionali ovvero inquirenti della Corte dei conti.

RITENUTO che:

questa Sezione non può discostarsi dai suddetti criteri di ammissibilità, nel quadro del necessario coordinamento dell'azione delle Sezioni regionali di controllo onde garantire l'essenziale armonia comportamentale;

di conseguenza la deliberazione n. 14/C/2004 citata in premessa va confermata al suddetto orientamento attinente alle condizioni di ammissibilità della richiesta di parere da parte dei soggetti abilitati;

ATTESO che:

il contenuto della deliberazione n. 14/C/2004 del 15



dicembre 2004 non può assurgere a valido criterio di massima, come tale quindi qualificante della condotta da osservare da parte delle Autonomie locali;

**P.Q.M.**

la Sezione, per le suesposte considerazioni, dichiara che l'indirizzo espresso con la deliberazione n. 14/C/2004 del 15 dicembre 2004, adottata in difformità dai nuovi criteri di ammissibilità, non è invocabile per determinare la condotta degli amministratori locali in materia di spese legali.

Manda alla Segreteria per gli ulteriori adempimenti di rito.

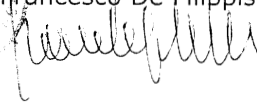
IL RELATORE

(Liliana Favaro)



IL PRESIDENTE

(Francesco De Filippis)

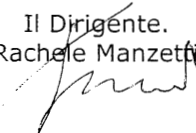


Depositato in Segreteria il

12 3 2005

Il Dirigente.

(Rachele Manzetti)



ANNO 2006

Deliberazione n. 8/2006

*Problematiche esaminate:* entrate tributarie- cessione dei crediti

Deliberazione n. 11/2006

*Problematiche esaminate:* debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive

Deliberazione n. 17/2006

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- somministrazione lavoro temporaneo- patto di stabilità

Deliberazione n. 22/2006

*Problematiche esaminate:* patto di stabilità anno 2006-equiparazione degli enti commissariati a quelli di nuova istituzione

Deliberazione n. 40/2006

*Problematiche esaminate:* spese di investimento-realizzazione di un'opera in più esercizi finanziari

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell' adunanza del 10 maggio 2006*

*composta dai magistrati:*

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Lorenzo Buldo	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della



Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la nota prot. n. 2012 del 24 gennaio 2006 con la quale il Sindaco del Comune di Ciampino ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8. del 3 maggio 2006 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 10 maggio 2006;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

### **PREMESSO**

Con la nota suindicata il Sindaco del Comune di Ciampino ha richiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine ai seguenti quesiti:

1. l'art. 8 della legge n. 140 del 1997, nel prevedere la cessione di tutti i crediti con esclusione di quelli di natura patrimoniale (rectius: tributaria) e contributiva richiede l'esperimento delle ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento da parte dei terzi debitori. In proposito, si chiede di conoscere l'esatto adempimento da eseguirsi da parte dell'Ente Locale per ritenere concluso l'esperimento delle procedure ordinarie. A mero titolo esemplificativo la procedura ordinaria per la riscossione del credito si estingue con l'ingiunzione di pagamento ex R.D. 639 del 1910, o è necessario procedere ad azionare il titolo ricorrendo al pignoramento?
2. L'art. 76 della legge n. 342 del 2000 ha esteso l'applicazione dell'istituto del Factoring pubblico, o cessione dei crediti,

prevedendone la cessione anche per i crediti di natura tributaria. Posto che tale norma non ha espressamente previsto l'esperimento delle ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti, si chiede di conoscere se anche per tali crediti sia necessario l'esperimento di detta procedura.

3. L'art. 8 della legge n. 140 del 1997 stabilisce, inoltre, che la cessione dei crediti debba essere affidata a soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti di comprovata affidabilità. Si chiede di conoscere come possa essere individuato il soggetto abilitato a tale esercizio e se sia necessaria l'iscrizione ad appositi albi (ad esempio, elenco speciale delle società finanziarie ex art. 107 D.Lgs. 385/1993 e Albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e comuni ai sensi dell'art. 53, comma 1, del D.lgs n. 446/1997).
4. L'art. 76 della legge n. 342 del 2000 nulla prevede in merito all'affidamento dell'attività di cessione dei crediti a soggetti abilitati all'esercizio dell'attività di recupero crediti. A tale proposito si chiede di conoscere quale sia l'ambito di applicabilità del disposto ex art. 8 della legge n. 140 del 1997 anche per la cessione dei crediti di natura tributaria.

#### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, si osserva che sul piano sistematico il parere si inquadra nel complesso sistema previsto dall'art. 7

comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, attivato dal concorso di condizioni soggettive ed oggettive.

Sotto il profilo soggettivo, la suddetta normativa prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane possono chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica", indirizzando apposita documentata e motivata richiesta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito" e ove quest'ultimo, come per la Regione Lazio, non risulti istituito, secondo l'indirizzo seguito da altre Sezioni regionali della Corte e condiviso da questa Sezione, direttamente dall'Autorità politica di vertice dell'ente interessato (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Giunta provinciale, Sindaco) o nel caso di atti di normazione dal Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, si precisa che lo stesso si differenzia sostanzialmente "dalle ulteriori forme di collaborazione", previste dalla stessa normativa, che le Regioni – e non gli enti locali – possono chiedere alla competente Sezione regionale di controllo. I pareri attengono, secondo la più volte citata disposizione, esclusivamente alle questioni ricadenti "nella materia di contabilità pubblica": ambito questo più ristretto di quello interessante l'attività di collaborazione, afferente allo spazio gestionale sia finanziario sia dell'efficiente ed efficace operatività dell'azione amministrativa.

L'espressione "materia di contabilità pubblica" – peraltro riproduttiva della stessa dizione impiegata nell'art. 103, comma secondo della Costituzione – investe la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi, le entrate patrimoniali etc, concretando, pertanto, un ambito oggettivo complesso che presuppone, per la sua corretta definizione per la presente analisi, ulteriori precisazioni e valutazioni.

In proposito, va sottolineato che la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti: e ciò per scongiurare – come è di facile evidenza e comprensione – la sovrapposizione della pronunce consultive della Sezione regionale rispetto alle attribuzioni istituzionali assegnate agli organi requirenti della Corte dei conti e anche per evitare che la richiesta possa assumere un connotato strumentale proteso ed eludere ovvero ad attenuare posizioni di responsabilità amministrativo-contabile su fatti già compiuti ovvero da porre in essere.

Ulteriore profilo di approfondita riflessione per la più corretta puntualizzazione dell'ambito oggettivo attiene al rapporto tra l'esercizio della funzione consultiva nei confronti di quella di controllo in modo da circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di parere a quelle situazioni generali ed astratte, non riconducibili

nella specifica sfera del controllo assegnata alla Sezione: vale a dire che si deve avere cura di evitare ogni possibile commistione fra la funzione di controllo assegnata a questa Sezione ed i compiti di amministrazione attiva della Regione e degli enti locali, da prendere in considerazione in sede di controllo sulla gestione.

Alla luce delle suddette considerazioni di ordine sistematico, l'attività consultiva di questa Sezione in "materia di contabilità pubblica" va concentrata, in armonia con i criteri di indirizzo dettati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, su:

- atti generali,
- atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti;
- soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti;
- preventive valutazioni di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Come osservato, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie (Del. n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) la novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita a mere attività contabili. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa concettualmente ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed

alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa – nel quadro previsto dalla suddetta normativa - non potrà investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Va ricordato che la formulazione di pareri sugli atti di normazione trova già uno storico fondamento in quell'obbligo, conferito alle Sezioni riunite della Corte dal R.D.L. 9 febbraio 1939 n. 273, di pronunciarsi su tutti i provvedimenti legislativi aventi ad oggetto modifiche o integrazioni dell'ordinamento e delle funzioni della Corte dei conti.

Nel passare alla disamina della richiesta di parere, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Lazio del Consiglio delle Autonomie locali, gli enti locali sono facultati ad avanzare direttamente le richieste di parere per mezzo dell'Organo di rappresentanza esterna: e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma, soprattutto, per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione attribuita alla Corte nell'interesse

delle collettività locali.

Nel caso di specie, la richiesta di avvio della funzione consultiva è stata avanzata dal Sindaco e, pertanto, è da considerarsi ammissibile con le successive specificazioni.

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di parere che, come precisato in premessa, attiene a quattro distinte situazioni:

- la prima si riferisce all'adempimento della procedura ordinaria da eseguirsi da parte dell'Ente locale perché lo stesso possa ricorrere alla cessione dei crediti;
- la seconda alla eventuale applicabilità della disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 140/1997 anche ai crediti tributari divenuti cedibili ex art. 76 della legge n. 342/2000;
- la terza alle modalità di individuazione dei soggetti abilitati all'attività di recupero crediti;
- la quarta all'eventuale applicabilità delle modalità di cui al punto precedente alla cessione di crediti tributari.

In ordine all'ammissibilità dei suddetti quesiti con riferimento alle linee sistematiche precedentemente enunciate occorre precisare che l'istituto della cessione dei crediti, pur rientrando nella sua configurazione generale, nella nozione di "materia di contabilità pubblica", tale riconoscimento non è sufficiente per dichiarare l'ammissibilità dei proposti quesiti, dovendosi riscontrare anche il rispetto dei due presupposti riguardanti l'omessa interferenza con le funzioni di controllo

demandate a questa Sezione nonché con quelle requirenti rimesse alla competente Procura regionale della Corte.

Da tale più appropriata angolazione diviene problematico esprimere un completo parere in ordine alle questioni segnalate a causa, da un lato, della loro genericità e dall'altro della insufficienza di una normativa secondaria, atta a disciplinare le variegate situazioni da porre a base dell'istituto della cessione di credito.

Infatti, è solo da una precisa puntualizzazione delle diverse fattispecie che diviene possibile procedere alla verifica dei due surriferiti presupposti afferenti alla sfera di controllo di questa Sezione e di azione della competente Procura Regionale della Corte dei conti.

E' bene ricordare che l'istituto della cessione di credito pubblico costituisce una particolare forma di gestione finanziaria delle entrate, venendo a concretare un nuovo strumento di gestione della massa, spesso significativa, di residui attivi.

Nel vigente ordinamento il quadro normativo fa riferimento a particolari tipologie di crediti interessanti la finanza dello Stato, che non ha consentito, come dimostra l'esperienza, un'ampia attuazione dello stesso presso gli Enti locali. E' opportuno segnalare che l'istituto della cessione di credito, sviluppatosi negli ordinamenti anglosassoni a partire dal 1970, non è stato introdotto in Italia in modo organico mediante una compiuta disciplina dell'operazione finanziaria attraverso la quale un qualificato



soggetto privato acquista da un ente pubblico, a titolo oneroso e previo esperimento delle procedure concorsuali, crediti presenti e futuri assumendo obblighi di gestione, riscossione e contabilizzazione delle attività di recupero, talvolta anticipando l'importo del credito al cedente.

Si ricorda, ancora, che per la cessione di crediti di natura specifica sono state emanate apposite disposizioni legislative statali, con riferimento a diversificate tipologie di crediti (ad esempio cfr. legge del 23 dicembre 1998 n. 448 modificata dall'art. 1 della legge del 9 novembre 1999 n. 402; legge del 30 aprile 1999 n. 130; legge del 23 dicembre 2000 n. 388; legge del 24 novembre 2003 n. 326, con modifica per la conversione in legge del D.L. del 30 settembre 2003 n. 269).

Da tale angolazione è possibile rilevare che l'ampliamento alle amministrazioni pubbliche del ricorso a questo particolare contratto avviene con l'art. 8 della legge n. 140 del 1997, il quale ha indicato le condizioni necessarie per ricorrervi quali:

- doversi trattare di crediti non aventi natura tributaria o contributiva;
- avere esperito le ordinarie procedure previste dai rispettivi ordinamenti per il pagamento del credito da parte dei terzi debitori;
- procedere alla cessione solo a soggetti abilitati da almeno un anno all'esercizio del recupero del credito e di comprovata affidabilità;

- individuazione della società cessionaria, tramite gara, con fissazione del prezzo base determinato in relazione alla natura dei crediti e alla possibilità della loro realizzazione.

La successiva legge n. 342 del 2000 ha esteso, all'art. 76, la possibilità di cessione anche dei crediti tributari, consentendolo, peraltro solo agli enti locali e alle camere di commercio, senza ripetere le condizioni previste per la generalità dei crediti patrimoniali dal citato art. 8.

E' opportuno sottolineare che la prima forma di cessione dei crediti sembra aver avuto una limitatissima attuazione, in quanto dalle relazioni annuali inviate al Parlamento dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel periodo 1999-2002, in ossequio a quanto previsto dal comma 1bis dell'art. 8 citato, si evince che solo due comuni hanno utilizzato questo strumento. Non si hanno notizie viceversa sul livello di attuazione della cessione di crediti tributari, non essendo prevista dalla normativa abilitante alcuna forma di rilevazione del fenomeno di pubblica conoscenza.

Così brevemente richiamato il quadro normativo vigente, da integrare comunque con riferimento alle circolari attuative n. 30 del 30 marzo 1998 e 207/E/2000 del 16 novembre 2000 del Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) questa Sezione precisa che le risposte ai quesiti posti dal Comune di Ciampino assumono una valenza di mero orientamento e stimolo per la emanazione di una dettagliata disciplina regolamentare da parte del Comune; e ciò in quanto non è possibile applicare le enunciazioni che seguono

in modo uniforme e generalizzato a tutte le cessioni di credito prescindendo dalla loro causa generatrice.

A chiarimento, si fa presente che il credito da cedere può ricondursi a diverse tipologie, quali:

- crediti di natura contrattuale;
- crediti di natura legale;
- crediti di natura previdenziale;
- crediti di natura assistenziale;
- crediti di natura concessoria;
- crediti derivanti da licenze, autorizzazioni etc.;
- crediti correlati con i dividendi di partecipazione azionaria;
- crediti di origine tributaria di cui all'art. 149 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, etc.

Tanto precisato in via sistematica, si fa presente che la cessione del credito di natura contrattuale, con esclusione di quelli di natura patrimoniale e contributiva, può aver luogo dopo l'esperimento dell'ingiunzione di pagamento non opposta senza la necessità di esaurire tutte le fasi esecutive.

In ordine al secondo quesito, occorre distinguere tra credito tributario rimesso alla esclusiva gestione del Comune da quello affidato agli incaricati esterni della riscossione (art. 181 d.lsg. 267/2000).

Prima di procedere alla cessione del credito, diviene necessario ed essenziale procedere alla valutazione economico-finanziaria tra i vantaggi del ricorso alla cessione con quelli

derivanti dalla riscossione e dall'incasso diretti del credito, in modo da far risaltare, oltre all'elemento temporale, anche la quantificazione del corrispettivo previsto dal contratto di cessione la cui percentuale, con riferimento alla prevedibile possibilità di incasso, sia abbastanza elevata e pattuita a seguito delle obbligate operazioni concorsuali per la scelta del cessionario.

Tale impostazione presuppone l'enunciazione del parametro della razionalità della scelta, sulla scorta di dati obiettivi e dell'esperienza comune e amministrativa afferenti alla materia, nell'ottica della migliore tutela degli interessi pubblici e specifici e nei limiti del canone della ragionevolezza.

In tale prospettiva, sono riassunti i criteri di economicità ed efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale, in specificazione dell'art. 97 della Costituzione, stabilisce, in via generale, che l'attività amministrativa deve ispirarsi ai suddetti criteri la cui violazione assume rilevanza sul piano della legittimità.

Per quanto attiene alla qualifica dei cessionari, si fa presente che occorre fare esclusivo riferimento a coloro che sono iscritti negli albi di cui alle seguenti disposizioni normative: dd.lgss. 1° settembre 1993 n. 385, 15 dicembre 1997 n. 446 e 13 aprile 1999 n. 112.

Le suddette enunciazioni si riferiscono alle cessioni di credito disciplinate dalla normativa statale, comprendente anche il relativo sistema di controlli, il quale ultimo si differenzia da quello previsto

per gli Enti locali con la conseguenza che l'orientamento di questa Sezione, per questi ultimi, non può assurgere a valenza generale, ma si connota quale supporto per la necessaria ed emananda disciplina regolamentare di codesto Comune, nella materia "de qua".

In proposito, si ricorda che l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997 nel disciplinare la potestà regolamentare generale di Province e Comuni in materie di entrate proprie individua un obbligo di regolamentazione delle procedure di riscossione delle entrate patrimoniali e tributarie, ivi compreso, evidentemente, anche l'ipotesi di cessione dei medesimi ai fini di maggiore celerità e certezza degli incassi.

Il suddetto atto regolamentare, ove codesto Comune lo ritenga opportuno, potrà essere sottoposto al parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, precisando che solo a seguito dell'emanazione di una normativa comunale il ricorso all'istituto della cessione di crediti potrà ricevere adeguata, generale, completa attuazione.

Conclusivamente, si ribadisce, per una più chiara intelligenza delle surriferite considerazioni, generali e particolari, che codesto Comune potrà ricorrere alla cessione di credito dopo l'emanazione della correlata disciplina generale ed astratta.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per il Lazio, pur esprimendosi in merito ai quesiti formulati da codesto Comune nei sensi precisati in

parte motiva, afferma la necessità dell'emanazione di un regolamento comunale applicabile alle diverse tipologie di cessione di credito, da sottoporre, ove si ritenga opportuno, al parere ex art. 7, comma 8, della citata legge 131/2003.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 10 maggio 2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Liliana Favaro)

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il

Il Direttore del Servizio di Supporto

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell' adunanza del 28 aprile 2006*

*composta dai magistrati:*

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Lorenzo Buldo	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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;

VISTA la nota prot. n. 416 del 26 gennaio 2006, pervenuta alla Sezione regionale per il Lazio il 21 febbraio 2006 con la quale il Commissario straordinario del Comune di Campoli Appennino ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 7. del 29 marzo 2006 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 3 maggio 2006;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

#### **PREMESSO**

Con la nota suindicata il Commissario straordinario del Comune di Campoli Appennino ha richiesto alla Sezione di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 in prosieguo legge (131/03) in ordine ai seguenti quesiti:

- a) possibilità di riconoscere e di includere come debito fuori bilancio, oltre alla sorte capitale, anche le spese di giudizio, interessi e rivalutazione monetaria, liquidati in sentenza esecutiva;
- b) esistenza in capo al creditore della facoltà di richiedere, al presente, il pagamento, oltre alla sorte capitale, già corrisposta, in vigenza degli artt. 23 e 24 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989 n. 144, anche degli interessi della rivalutazione monetaria e delle spese legali a



seguito di decreto ingiuntivo non opposto.

### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, si osserva che sul piano sistematico il parere si inquadra nel complesso sistema previsto dall'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, attivato dal concorso di condizioni soggettive ed oggettive.

Sotto il profilo soggettivo, la suddetta normativa prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane possono chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica", indirizzando apposita documentata e motivata richiesta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito" e ove quest'ultimo, come per la Regione Lazio, non risulti istituito, secondo l'indirizzo seguito da altre Sezioni regionali della Corte e condiviso da questa Sezione, direttamente dall'Autorità politica di vertice dell'ente interessato (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Giunta provinciale, Sindaco) o nel caso di atti di normazione dal Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, si precisa che lo stesso si differenzia sostanzialmente "dalle ulteriori forme di collaborazione", previste dalla stessa normativa, che le Regioni – e non gli enti locali – possono chiedere alla competente Sezione regionale di controllo. I pareri attengono, secondo la più volte citata disposizione, esclusivamente alle

questioni ricadenti "nella materia di contabilità pubblica": ambito questo più ristretto di quello interessante l'attività di collaborazione, afferente allo spazio gestionale sia finanziario sia dell'efficiente ed efficace operatività dell'azione amministrativa.

L'espressione "materia di contabilità pubblica" – peraltro riproduttiva della stessa dizione impiegata nell'art. 103, comma secondo della Costituzione – investe la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi, le entrate patrimoniali etc, concretando, pertanto, un ambito oggettivo complesso che presuppone, per la sua corretta definizione per la presente analisi, ulteriori precisazioni e valutazioni.

In proposito, va sottolineato che la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti: e ciò per scongiurare – come è di facile evidenza e comprensione – la sovrapposizione della pronunce consultive della Sezione regionale rispetto alle attribuzioni istituzionali assegnate agli organi requirenti della Corte dei conti e anche per evitare che la richiesta possa assumere un connotato strumentale proteso ed eludere ovvero ad attenuare posizioni di responsabilità amministrativo-contabile su fatti già compiuti ovvero da porre in essere.

Ulteriore profilo di approfondita riflessione per la più corretta

puntualizzazione dell'ambito oggettivo attiene al rapporto tra l'esercizio della funzione consultiva nei confronti di quella di controllo in modo da circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di parere a quelle situazioni generali ed astratte, non riconducibili nella specifica sfera del controllo assegnata alla Sezione: vale a dire che si deve avere cura di evitare ogni possibile commistione fra la funzione di controllo assegnata a questa Sezione ed i compiti di amministrazione attiva della Regione e degli enti locali, da prendere in considerazione in sede di controllo sulla gestione.

Alla luce delle suddette considerazioni di ordine sistematico, l'attività consultiva di questa Sezione in "materia di contabilità pubblica" va concentrata, in armonia con i criteri di indirizzo dettati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, su:

- atti generali,
- atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti;
- soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti;
- preventive valutazioni di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Come osservato, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie (Del. n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) la novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte

dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita a mere attività contabili. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa concettualmente ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa – nel quadro previsto dalla suddetta normativa non potrà investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Va ricordato che la formulazione di pareri sugli atti di normazione trova già uno storico fondamento in quell'obbligo, conferito alle Sezioni riunite della Corte dal R.D.L. 9 febbraio 1939 n. 273, di pronunciarsi su tutti i provvedimenti legislativi aventi ad oggetto modifiche o integrazioni dell'ordinamento e delle funzioni della Corte dei conti.

Nel passare alla disamina della richiesta di parere, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Lazio del Consiglio delle Autonomie locali, gli enti locali sono facultati ad avanzare direttamente le richieste di parere per mezzo

dell'Organo di rappresentanza esterna: e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma, soprattutto, per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione attribuita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

Nel caso di specie, la richiesta di avvio della funzione consultiva è stata avanzata dal Commissario straordinario, il cui ruolo è pienamente sostitutivo, sino alla ricostituzione degli organi elettivi del Comune, di tutte le potestà sindacali, ivi compresa quella disciplinata dall'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131/2003. Di conseguenza la richiesta, formulata in armonia con le linee di indirizzo surriferite, è da considerarsi ammissibile, stante la suddetta assimilazione.

Il parere attiene, come precisato in premessa, a due distinte situazioni economico-finanziarie:

- la prima si riferisce alla possibilità di ricomprendere nella somma da riconoscere quale debito ex art. 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 le spese di giudizio, gli interessi e la rivalutazione monetaria liquidati in sentenza esecutiva;
- la seconda attiene al diritto del creditore, cui è stata già corrisposta la sola sorte capitale, in vigenza degli artt. 23 e 24 della legge 24 aprile 1989 n. 144, di un debito dedotto in decreto ingiuntivo non opposto, di richiedere successivamente, in applicazione dell'art. 194 del T.U. 267/2000, il

riconoscimento delle spese legali, interessi e rivalutazione monetaria, liquidati con lo stesso decreto ingiuntivo, invocando ora per allora l'applicazione del citato art. 194.

Nel passare alla disamina del primo quesito, la Sezione ritiene che lo stesso, sul piano oggettivo, sia ammissibile in conformità delle considerazioni precedentemente esposte, in quanto rientrante nella materia della contabilità pubblica a cagione dell'impatto finanziario del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e della natura generale ed astratta della fattispecie sottoposta all'esame della Sezione.

Tanto precisato, ritiene la Sezione che, alla luce delle surriferite considerazioni, con esclusione delle spese processuali, possa considerarsi superata la problematica circa il rischio di una possibile interferenza della funzione consultiva svolta da questa Sezione con l'esercizio della sua funzione di controllo nonché con quella dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative e contabili, riservata alla competente Procura regionale della Corte.

Di conseguenza, la Sezione precisa non esservi dubbio sul fatto che i debiti fuori bilancio, cui il Comune di Campoli Appennino deve far fronte, con esclusivo riferimento agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria, rientrano nell'area di quelli riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del T.U.E.L., in quanto direttamente derivanti da sentenze esecutive (comma 1, lett. A), intendendosi per tali anche quelli direttamente discendenti dalla mancata ottemperanza a precedenti sentenze e al conseguente decreto ingiuntivo non

opposto in ordine agli interessi di mora maturati nonché alle maggiorazioni da rivalutazione monetaria, previste e quantificate nello stesso decreto.

Resta solo da precisare che, ai fini del riconoscimento, il Comune è tenuto a seguire la procedura minuziosamente descritta nell'art. 194 del T.U.E.L., per la quale non sembrano sussistere particolari problemi interpretativi e che, pertanto, si affida alla corretta valutazione degli organi amministrativi dell'Ente. Si ritiene opportuno soltanto richiamare, in questa sede, la necessità di adottare l'apposita deliberazione consiliare all'uopo prevista dal comma 1 dell'art. 194 ed espressamente disciplinata dall'art. 193, commi 2 e 3 T.U.E.L., in quanto finalizzata alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ovvero, in caso di squilibrio gestionale, all'adozione dei provvedimenti necessari per il ripiano dei debiti nonché, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo di amministrazione o di gestione, all'adozione delle misure necessarie a ripristinare il pareggio in conformità dell'art. 119, comma 6, Cost., secondo cui si può "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare le spese d'investimento" con l'ulteriore specificazione dell'art. 41, comma 4, della legge del 18 dicembre 2001, n. 448.

Di conseguenza la Sezione ritiene che la somma da riconoscersi come debito debba riferirsi oltre alla quota capitale anche agli interessi e alla rivalutazione monetaria purché liquidati in sentenza.

A diversa conclusione perviene la Sezione con riferimento alle spese di giudizio in quanto le stesse possono essere oggetto di esame in sede di controllo e, pertanto, alla luce dell'orientamento surriferito non sono suscettibili di essere oggetto dell'attività consultiva con la conseguenza che la richiesta di parere, in parte qua, è inammissibile.

Analogamente è a dirsi in ordine al secondo quesito, riguardante la riconducibilità nel quadro del citato art. 194 T.U.E.L. della richiesta del creditore, successivamente all'avvenuta erogazione della quota capitale, liquidata in seguito a decreto ingiuntivo non opposto, equiparato alla sentenza esecutiva, in quanto il parere verrebbe ad incidere su una attività gestionale, idonea a connotarsi quale situazione concreta riconducibile alla sfera di controllo assegnata a questa Sezione ovvero all'ambito di attribuzione della Procura Regionale per il Lazio.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per il Lazio, nel dichiarare l'inammissibilità delle richieste di cui in parte motiva, esprime il parere che, ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L., il decreto ingiuntivo non opposto è equiparabile alla sentenza passata in giudicato per l'iscrizione tra i debiti fuori bilancio della quota capitale, degli interessi e della rivalutazione monetaria nel rispetto delle disposizioni normative, amministrative e contabili per la relativa liquidazione e per il successivo pagamento.

Copia della presente sarà trasmessa, a cura della Segreteria,



all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 28 aprile 2006.

L'ESTENSORE

PRESIDENTE

(Liliana Favaro)

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il

Il Direttore del Servizio di Supporto

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell' adunanza del 31 maggio 2006*

*composta dai magistrati:*

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Lorenzo Buldo	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della

Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTE le note prot. n. 28851 del 6 aprile 2006 e prot. n. 35875 del 5 maggio 2006 con le quali il Presidente della Provincia di Viterbo ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2. del 12 maggio 2006 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 31 maggio 2006;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

### **PREMESSO**

Con la prima nota suindicata il Presidente della Provincia di Viterbo ha chiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine ai seguenti quesiti:

- a. quale sia "la corretta imputazione contabile della spesa sostenuta per la somministrazione di lavoro temporaneo (ex lavoro interinale)" e più precisamente "se la spesa in esame deve essere imputata all'Intervento 03 –prestazione di servizio- della spesa corrente e quindi esclusa dalla base di calcolo della spesa per il personale, oppure all'Intervento 01 – personale – della spesa corrente e quindi essere inclusa nella base di calcolo della riduzione del personale ed il conseguente divieto di stipulare nuovi contratti per gli enti che, come il nostro, non hanno potuto rispettare il patto di stabilità per l'esercizio finanziario 2005"

con la nota successiva, datata 5 maggio 2006, il Presidente integra

la precedente richiesta come segue:

- b. "se sia applicabile anche agli Enti locali fuori "Patto di stabilità" nell'esercizio 2005 e che hanno adottato con il bilancio preventivo 2006 misure di ripiano adeguate, concrete e attendibili, tali da far rientrare l'ente interessato nel rispetto del Patto di stabilità interno alla chiusura dell'esercizio 2006, il divieto - sancito dall'art. 1 co. 150 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 - alla proroga e non all'assunzione di personale interinale già in servizio presso l'Ente locale con scadenza di contratto nel 2006".

#### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, si osserva che sul piano sistematico il parere si inquadra nel complesso sistema previsto dall'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, attivato dal concorso di condizioni soggettive ed oggettive.

Sotto il profilo soggettivo, la suddetta normativa prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane possono chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica", indirizzando apposita documentata e motivata richiesta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito" e ove quest'ultimo, come per la Regione Lazio, non risulti istituito, secondo l'indirizzo seguito da altre Sezioni regionali della Corte e condiviso da questa Sezione, direttamente dall'Autorità politica di vertice dell'ente interessato (Presidente della Giunta regionale,

Presidente della Giunta provinciale, Sindaco) o nel caso di atti di normazione dal Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, si precisa che lo stesso si differenzia sostanzialmente "dalle ulteriori forme di collaborazione", previste dalla stessa normativa, che le Regioni – e non gli enti locali – possono chiedere alla competente Sezione regionale di controllo. I pareri attengono, secondo la più volte citata disposizione, esclusivamente alle questioni ricadenti "nella materia di contabilità pubblica": ambito questo più ristretto di quello interessante l'attività di collaborazione, afferente allo spazio gestionale sia finanziario sia dell'efficiente ed efficace operatività dell'azione amministrativa.

L'espressione "materia di contabilità pubblica" – peraltro riprodotiva della stessa dizione impiegata nell'art. 103, comma secondo della Costituzione – investe la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi, le entrate patrimoniali etc, concretando, pertanto, un ambito oggettivo complesso che presuppone, per la sua corretta definizione per la presente analisi, ulteriori precisazioni e valutazioni.

In proposito, va sottolineato che la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti: e

ciò per scongiurare – come è di facile evidenza e comprensione – la sovrapposizione della pronunce consultive della Sezione regionale rispetto alle attribuzioni istituzionali assegnate agli organi requirenti della Corte dei conti e anche per evitare che la richiesta possa assumere un connotato strumentale proteso ed eludere ovvero ad attenuare posizioni di responsabilità amministrativo-contabile su fatti già compiuti ovvero da porre in essere.

Ulteriore profilo di approfondita riflessione per la più corretta puntualizzazione dell'ambito oggettivo attiene al rapporto tra l'esercizio della funzione consultiva nei confronti di quella di controllo in modo da circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di parere a quelle situazioni generali ed astratte, non riconducibili nella specifica sfera del controllo assegnata alla Sezione: vale a dire che si deve avere cura di evitare ogni possibile commistione fra la funzione di controllo assegnata a questa Sezione ed i compiti di amministrazione attiva della Regione e degli enti locali, da prendere in considerazione in sede di controllo sulla gestione.

Alla luce delle suddette considerazioni di ordine sistematico, l'attività consultiva di questa Sezione in "materia di contabilità pubblica" va concentrata, in armonia con i criteri di indirizzo dettati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, su:

- atti generali,
- atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o

- secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti;
- soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti;
  - preventive valutazioni di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Come osservato, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie (Del. n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) la novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita a mere attività contabili. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa concettualmente ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa – nel quadro previsto dalla suddetta normativa - non potrà investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Nel passare alla disamina della richiesta di parere, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui

seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Lazio del Consiglio delle Autonomie locali, gli enti locali sono facultati ad avanzare direttamente le richieste di parere per mezzo dell'Organo di rappresentanza esterna: e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma, soprattutto, per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione attribuita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

Nel caso di specie, la richiesta di avvio della funzione consultiva è stata avanzata dal Presidente della Provincia e, pertanto, è da considerarsi ammissibile con riguardo al profilo soggettivo.

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla richiesta di parere che, come precisato in premessa, si articola in due questioni.

La prima riguarda l'interpretazione dell'art. 1, comma 33 della legge 30 dicembre 2004 n. 311, ribadito dall'art. 1, comma 150 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 con riferimento alla qualificazione del personale interinale in relazione all'assunzione di personale a qualsiasi titolo, tenuto conto della diversa classificazione informatica (intervento 01 per il personale e intervento 03 per prestazioni di servizio).

Al riguardo l'Amministrazione richiedente ricorda che con la circolare n. 8 del 17 febbraio 2006, il Ministero dell'Economia e delle Finanze –Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-



assimila la somministrazione di lavoro temporaneo all'assunzione di personale.

Inoltre, il suddetto organo richiedente, precisato che la somministrazione di lavoro è altro rispetto all'assunzione, sembra voler trarre argomentazioni a favore della tesi sostenuta dalla circostanza che la codifica SIOPE qualifica "la spesa per lavoro interinale" all'intervento 03: prestazioni di servizi e quella per il "personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo – lavoratori interinali – all'intervento 01: personale.

A parte ogni considerazione sul fatto che, al fine della qualificazione di una voce di spesa, è opportuno fare applicazione del criterio sostanziale e non già degli elementi di codifica che rispondono ad esigenze convenzionali di tecnica contabile, La Sezione deve pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito con riferimento alle linee sistematiche precedentemente enunciate.

E' infatti da verificare se il quesito in questione possa rientrare nella nozione di "materia di contabilità pubblica" e se rispetti i due presupposti di omessa interferenza con le funzioni di controllo demandate a questa Sezione nonché con quelle requirenti rimesse alla competente Procura regionale della Corte.

La Sezione ritiene che, trattandosi di questione di personale, sia pur con evidenti riflessi sul bilancio, la stessa non possa essere ricompresa nella nozione di contabilità pubblica come sopra illustrata, trattandosi di un atto di gestione, che, anche se influente sugli oneri finanziari dell'Ente, non può assurgere ad elemento

qualificante riconducibile nell'ambito oggettivo come sopra illustrato. Infatti, diversamente opinando, il disposto normativo (art. 7 succitato) verrebbe a perdere di significato se riferito a qualsiasi fattispecie gestionale, generatrice di spesa a carico del bilancio dell'ente.

Per le suesposte considerazioni il quesito, così come posto, è da ritenersi, pertanto, inammissibile.

A diversa conclusione perviene la Sezione con riguardo alla richiesta riformulata con nota del 5 maggio 2006, in quanto il quesito proposto si inquadra negli elementi caratterizzanti il requisito oggettivo di ammissibilità.

E', infatti, richiesto di verificare l'applicabilità del divieto sancito dall'art. 1, co. 150 della legge finanziaria 2006 anche agli Enti locali che, pur risultati "fuori patto" nell'esercizio 2005, hanno adottato con il bilancio preventivo 2006 misure di ripiano adeguate, concrete e attendibili, tali da far rientrare l'ente nel rispetto del Patto di stabilità interno alla chiusura dell'esercizio 2006.

Tanto precisato, nel merito, la Sezione preliminarmente osserva che l'art. 33, comma 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 sancisce alcune limitazioni di spesa per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità, prescrivendo, tra l'altro, il divieto di "procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo".

Con la legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) viene disposto all'art. 1, comma 150, che "continuano ad

applicarsi le disposizioni recate dall'art. 1 comma 33, della legge 30 dicembre 2004, n. 311".

La suddetta coordinata normativa, nel riferirsi alle "assunzioni di personale a qualsiasi titolo" mira sul piano logico-sistematico a disporre – nel quadro del rispetto del patto di stabilità – la riduzione delle spese di personale: contenimento questo applicabile anche nel caso di personale interinale (derivante da contratto di somministrazione) perché diversamente opinando, la prescrizione normativa sarebbe di facile elusione con la conseguenza di mantenere inalterato il livello di spese ovvero di incrementarlo: interpretazione questa condivisa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – con circolare n. 8 del 17 febbraio 2006.

I ristretti vincoli imposti dal rigore dei conti pubblici sono protesi al rispetto del patto europeo di stabilità e di crescita (Trattato di Maastricht, art. 104) con la conseguenza di lasciare poco spazio a criteri interpretativi incompatibili con la suddetta finalità logico-sistematica del contenimento della spesa pubblica. Non è, quindi, consentito operare una differenziazione normativa tra enti locali fuori patto nel 2005 e nel 2006 e quelli rientrati, nel 2006 nel patto di stabilità, avendo adottato misure correttive racchiuse nel bilancio preventivo 2006, in quanto l'imperativo, assoluto e di generale applicazione non consente di pervenire ad una soluzione normativa differenziata – come auspicata dalla Provincia richiedente - per l'applicazione del divieto di cui all'art. 1

comma 150 della legge finanziaria 2006.

Appare, quindi, impossibile superare il divieto posto dall'art. 1 co. 150 citato, in quanto, malgrado l'apprezzabile comportamento dell'Ente che ha, tempestivamente, provveduto ad adottare misure miranti a rientrare nel rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, non è possibile affermare l'inapplicabilità, in via generale, del divieto normativo "all'assunzione di personale a qualsiasi titolo", nel cui concetto va ricompresa anche la novellazione del precedente contratto di lavoro interinale, e ciò per evidenti ragioni logico-sistematiche di corretta applicazione della norma in questione, come in precedenza illustrato.

Va soggiunto che le misure correttive, formulate in sede di preventivo, potranno trovare la loro conferma soltanto a consuntivo, in quanto anche la più puntuale e corretta previsione di spesa può non ricevere conferma alla luce di successivi eventi gestionali, così come comprova l'evoluzione delle previsioni, accertate nel consuntivo dell'esercizio 2005, il quale era caratterizzato da analoghe disposizioni di contenimento della spesa: disposizioni caducate in sede di rendiconto 2005, approvato nel 2006.

Alla luce delle suddette considerazioni, all'ultimo quesito deve darsi risposta negativa anche nel caso di rientro "nel patto" nel 2006, secondo le prescrizioni del relativo bilancio preventivo, affermando, pertanto la sussistenza e la validità del divieto di cui alla normativa surriferita, cui consegue la mancata legittimazione

di codesta Amministrazione provinciale di procedere alla novellazione dei contratti venuti a scadenza nel 2006.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio, nel mentre dichiara inammissibile la richiesta di parere formulata con nota del 6 aprile 2006 per le ragioni espresse in parte motiva, esprime il parere che il divieto sancito dall'art. 1 co. 150 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, debba trovare imperativa applicazione anche nel caso in cui il bilancio preventivo dell'Ente interessato per l'esercizio finanziario 2006, contenga misure idonee per ricondurre la finanza dell'ente stesso nell'ambito di riequilibrio di bilancio.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 31 maggio 2006.

L'ESTENSORE

(Liliana Favaro)

IL PRESIDENTE

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il

Il Direttore del Servizio di Supporto

**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nelle adunanze del 13 giugno 2006 e del 21 luglio 2006*

*composta dai magistrati:*

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Lorenzo Buldo	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTE le note prot. n. 6257 dell'11 maggio e n. 8613 del 27 giugno 2006 con le quali il Sindaco del Comune Città di Cave ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 10 dell'8 giugno 2006 e n. 13 del 12 luglio 2006 con le quali la Sezione è stata investita di esprimere il suddetto parere nelle adunanze del 13 giugno 2006 e 21 luglio 2006;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

#### **PREMESSO**

Con la prima delle note suindicate il Sindaco del Comune Città di Cave ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio parere in merito all'applicazione dell'art. 1, comma 149, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con riferimento al Commissariamento dell'Ente nel 2003-2004, tenendo conto della risoluzione n.7-00741 della V Commissione Bilancio Camera dei deputati approvata in data 24 gennaio 2006 nonché della correlata circolare n. 8 del 17 giugno 2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Ragioneria generale dello Stato.

Con la successiva nota n. 8613 del 27 giugno il Comune Città di Cave ha ribadito la precedente richiesta in merito "alla assoggettabilità o meno "al patto di stabilità nell'anno 2006, ma solo con decorrenza dall'esercizio finanziario 2007, per cui la base

sarebbe costituita dall'esercizio finanziario 2006 primo esercizio utile di gestione ordinaria svincolata dai limiti del patto". In via esplicitiva, il suddetto Ente fa riferimento al Commissariamento nel periodo luglio 2003 - giugno 2004; alla ristrettezza dei mezzi finanziari ove le relative quantificazioni prendono a base di calcolo gli stanziamenti di parte corrente 2004, ulteriormente ridotto in misura tale da "non garantire, di conseguenza, l'assolvimento ai propri compiti istituzionali", evidenziando che il riferimento al 2004 "è alterato dalla gestione commissariale e quindi, ove tale esercizio finanziario venisse preso a base di calcolo, l'ente sarebbe iniquamente penalizzato".

Contestualmente, l'Ente ritiene viziata da illogicità la direttiva ministeriale (rectius la citata circolare n. 8 della R.G.S.) in quanto le quantificazioni di bilancio, disposte entro il 31 dicembre 2005, non potranno tener conto delle disposizioni di contenimento della spesa pubblica, emanate con la finanziaria 2006.

Tanto precisato, la Città di Cave evidenzia "che le previste riduzioni di pagamenti e stanziamenti comporterebbero danni all'ente derivanti da:

- "mancati pagamenti, basati su legittime richieste di creditori, in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno;
- "impossibilità di incrementare gli stanziamenti di bilancio a fronte di finanziamenti in conto investimenti, concessi al Comune da enti sovraordinati per la realizzazione di opere



pubbliche e di urbanizzazione primaria e secondaria".

Il Comune richiama, inoltre le soluzioni precedentemente adottate in casi analoghi, quali:

- *"la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003) per gli enti di nuova istituzione nel 2001 (anno preso a base di riferimento per la determinazione del disavanzo finanziario 2003 ha operato l'assimilazione con i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti che erano esclusi dal patto");*
- *"la legge 30 dicembre 2004 (finanziaria 2005) ha previsto che il complesso delle spese correnti e delle spese in conto capitale non poteva essere superiore alla corrispondente spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003; gli enti di nuova istituzione nell'anno 2005 o, negli anni successivi, erano soggetti al patto dall'anno in cui è disponibile la base di calcolo su cui applicare gli incrementi di spesa".*

In proposito riferisce quanto chiarito dalla circolare n. 4 dell'8 febbraio 2005 del MEF, specificando, in particolare, che per quanto riguarda *"un ente istituito dal 2004, si ritiene che l'obiettivo programmatico 2005 possa essere determinato dalla spesa (impegni e pagamenti) sostenuta nel 2004 incrementata del 2%. Tale criterio (conclude detta circolare) si base sul principio generale introdotto dalla legge finanziaria 2005 per il quale la spesa 2005 è pari alla spesa 2004 incrementata del 2%".*

#### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, si osserva che sul piano sistematico il parere si inquadra nel complesso sistema previsto dall'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131, attivato dal concorso di condizioni soggettive ed oggettive.

Sotto il profilo soggettivo, la suddetta normativa prevede che le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane possono chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica", indirizzando apposita documentata e motivata richiesta alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito" e ove quest'ultimo, come per la Regione Lazio, non risulti istituito, secondo l'indirizzo seguito da altre Sezioni regionali della Corte e condiviso da questa Sezione, direttamente dall'Autorità politica di vertice dell'ente interessato (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Giunta provinciale, Sindaco) o nel caso di atti di normazione dal Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, si precisa che lo stesso si differenzia sostanzialmente "dalle ulteriori forme di collaborazione", previste dalla stessa normativa, che le Regioni – e non gli enti locali – possono chiedere alla competente Sezione regionale di controllo. I pareri attengono, secondo la più volte citata disposizione, esclusivamente alle questioni ricadenti "nella materia di contabilità pubblica": ambito questo più ristretto di quello interessante l'attività di

collaborazione, afferente allo spazio gestionale sia finanziario sia dell'efficiente ed efficace operatività dell'azione amministrativa.

L'espressione "materia di contabilità pubblica" – peraltro riproduttiva della stessa dizione impiegata nell'art. 103, comma secondo della Costituzione – investe la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi, le entrate patrimoniali etc, concretando, pertanto, un ambito oggettivo complesso che presuppone, per la sua corretta definizione per la presente analisi, ulteriori precisazioni e valutazioni.

In proposito, va sottolineato che la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti: e ciò per scongiurare – come è di facile evidenza e comprensione – la sovrapposizione delle pronunce consultive della Sezione regionale rispetto alle attribuzioni istituzionali assegnate agli organi requirenti della Corte dei conti e anche per evitare che la richiesta possa assumere un connotato strumentale proteso ed eludere ovvero ad attenuare posizioni di responsabilità amministrativo-contabile su fatti già compiuti ovvero da porre in essere.

Ulteriore profilo di approfondita riflessione per la più corretta puntualizzazione dell'ambito oggettivo attiene al rapporto tra l'esercizio della funzione consultiva nei confronti di quella di

controllo in modo da circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di parere a quelle situazioni generali ed astratte, non riconducibili nella specifica sfera del controllo assegnata alla Sezione: vale a dire che si deve avere cura di evitare ogni possibile commistione fra la funzione di controllo assegnata a questa Sezione ed i compiti di amministrazione attiva della Regione e degli enti locali, da prendere in considerazione in sede di controllo sulla gestione.

Alla luce delle suddette considerazioni di ordine sistematico, l'attività consultiva di questa Sezione in "materia di contabilità pubblica" va concentrata, in armonia con i criteri di indirizzo dettati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, su:

- atti generali,
- atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) o inerenti all'interpretazione di norme vigenti;
- soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti;
- preventive valutazioni di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Come osservato, da ultimo, dalla Sezione delle Autonomie (Del. n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006) la novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili. In altre parole, ancorché

la materia della contabilità pubblica non possa concettualmente ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa - nel quadro previsto dalla suddetta normativa - non potrà investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Nel passare alla disamina della richiesta di parere, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Lazio del Consiglio delle Autonomie locali, gli enti locali sono facultati ad avanzare direttamente le richieste di parere per mezzo dell'Organo di rappresentanza esterna: e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma, soprattutto, per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione attribuita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del Sindaco del Comune Città di Cave mira a conoscere l'orientamento della Corte dei conti, in merito alla identificazione dell'esercizio finanziario di

riferimento per la quantificazione degli stanziamenti previsti dal preventivo 2006, alla luce delle argomentazioni riferite dettagliatamente in narrativa.

A miglior chiarimento, si fa presente che la suddetta risoluzione parlamentare, sollecitata dalla necessità di stabilire un riferimento economico, finanziario e patrimoniale agli enti locali sottoposti a regime commissariale ha indicato come "anno base di riferimento" per la corretta applicazione della restrizione e dei divieti imposti dalla legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) la prima gestione svolta in regime ordinario.

Tale soluzione rinverrebbe la propria giustificazione nella invocata circostanza che la gestione commissariale sarebbe estremamente contenuta sul piano finanziario, donde l'equiparazione con l'espressione normativa di "enti di nuova istituzione".

Per una corretta interpretazione dell'art. 1, comma 149 della legge finanziaria 2006, occorre collocarsi nella rigorosa prospettiva di assicurare la realizzazione dei due obiettivi previsti dalla legge stessa: stabilità e crescita.

Gli impegni assunti liberamente dall'Italia con il Trattato di Maastricht, necessari per la partecipazione all'area dell'euro, impongono il sollecito rientro, negoziato e poi imposto dalla Commissione europea, nel principale parametro del contenimento del deficit annuale nel limite massimo del 3% del P.I.L..

Ne discende l'elaborazione e l'attuazione di una politica di

contenimento della spesa pubblica per riportare sotto controllo gli indici di finanza pubblica e contestualmente incentivare la crescita economica mediante il suo allineamento ai valori medi riscontrati nell'Unione Europea.

La recente "*due diligence*" dei conti pubblici, sollecitata dal Governo, fa insorgere l'esigenza – ritenuta essenziale in sede europea – di una rigorosa applicazione del complesso normativo evidenziato dalla legge finanziaria 2006 con l'imperioso obbligo di fare applicazione di rigorosi criteri interpretativi, ancorati da un lato alla lettera della legge e, successivamente, alla valutazione logico-sistematica da collocare nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e del rispetto del patto di stabilità interno. Ciò determina l'avvio da parte dei soggetti pubblici interessati di ogni iniziativa organizzativa ed operativa diretta alla più stretta attuazione del principio di economicità, consacrato nell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e integrazioni.

Nel passare dal suesposto quadro generale alla corretta e specifica interpretazione dell'art. 1, comma 149 della legge finanziaria 2006, non appare consentito allontanarsi dall'applicazione dei rigorosi criteri di contenimento della spesa pubblica, che impongono di ancorare alle risultanze di bilancio del 2004 la quantificazione delle poste di bilancio incluse nel preventivo 2006, non potendo assurgere a causa esimente il Commissariamento della Città di Cave, conclusosi nel giugno 2004

e, quindi, in un'epoca in cui gli organi elettivi avrebbero potuto – ove ritenuto necessario – rimodulare gli aggregati di bilancio nel rispetto del presupposto della copertura dei maggiori oneri, per meglio soddisfare i bisogni della collettività locale.

Da tale angolazione, in disparte ogni considerazione nell'equiparazione del Commissariamento alla nozione di istituzione di un nuovo ente, si precisa che la ricostituzione degli organi elettivi, avvenuta in data 12/13 giugno, non consente di considerare valida la surriferita equiparazione, in quanto, come già precisato, gli organi elettivi, - analizzata nel 2004 la situazione finanziaria dell'ente e precisate le esigenze irrinunciabili per soddisfare i bisogni della collettività locale -, avrebbero potuto procedere alle occorrenti variazioni di bilancio ovvero al definitivo assestamento con la conseguenza di incrementare le relative voci di preventivo, inizialmente quantificate dal Commissario, con il pieno rispetto della copertura finanziaria.

Per quanto attiene invece alle spese riguardanti il funzionamento degli organi istituzionali, si fa presente che le stesse – con l'osservanza della riduzione del 10% prevista dal comma 54 dell'art. 1 della surriferita legge finanziaria 2006 - saranno rideterminate nell'ambito del volume globale delle spese di parte corrente secondo le disposizioni contenute nei commi 138 e seguenti dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 sì che l'argomentazione svolta dal Città di Cave, di cui in narrativa, non appare condivisibile.



Infine, si fa presente che le spese in conto capitale ai sensi del citato art. 1, comma 147, della legge finanziaria 2006 sono calcolate al netto delle spese derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione Europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale.

Nell'ambito delle suddette prescrizioni normative, il parere di questa Sezione è nel senso che il citato art. 1, comma 149, della legge 266/2005 (norma, peraltro, simile a quella di cui all'art. 1, comma 36 della legge 30 dicembre 2004 n. 311) va interpretato nel senso che la sua applicazione è riferibile soltanto agli enti usciti dalla gestione commissariale nel corso dell'anno 2006, come viene anche indicato a titolo esemplificativo dalla medesima circolare della RGS citata in narrativa che espone il caso di un ente che sia stato commissariato per **tutto** il 2005 con la conseguenza della non riconducibilità della Città di Cave, il cui commissariamento è durato solo parte del 2004, nell'ambito della surriferita normativa esimente.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio esprime il parere che l'art. 1 comma 149, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, possa trovare applicazione nei confronti degli enti caratterizzati da regime commissariale nel corso di **tutto** il 2005 con la conseguenza che, al di fuori di questa ipotesi, l'ente locale è assoggettato integralmente alle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2006 in materia di contenimento della spesa pubblica e

del rispetto del patto di stabilità interno.

Così deliberato in Roma, nelle adunanze del 13 giugno 2006 e del 21 luglio 2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.TO

F.TO

(Liliana Favaro)

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il

Il Direttore del Servizio di Supporto

F.TO

(Chiara Samarelli)

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell' adunanza del 28 novembre 2006*

*composta dai magistrati:*

Francesco De Filippis	Presidente;
Liliana Favaro	Consigliere;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Lorenzo Buldo	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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;

VISTA la nota prot. n. 18094 del 9 novembre 2006 con la quale il Sindaco di Palestrina ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 17 del 12 novembre 2006 con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 28 novembre 2006;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Liliana Favaro;

#### **PREMESSO**

Con la nota suindicata il Sindaco del Comune di Palestrina ha chiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine al seguente articolato quesito:

- 1) "qualora l'opera oggetto dell'intervento sia realizzata nel corso di più esercizi finanziari, se il relativo impegno di spesa può essere assunto sui vari esercizi in funzione degli stati di avanzamento lavori previsti nel progetto iniziale, sebbene gli stessi non costituiscano autonomi stralci funzionali dell'opera;
- 2) nel caso di concessione di un contributo in c/capitale da parte della Regione, articolato su tre esercizi finanziari del bilancio regionale, se il relativo impegno di spesa può essere assunto sui tre esercizi in oggetto, stante la disponibilità sugli stanziamento del bilancio pluriennale dell'Ente locale".

#### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, si osserva che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stata introdotta dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ed è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, con l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

La suddetta normativa prevede che le Regioni, le Province, i comuni e le Città metropolitane possono chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica", indirizzando apposita richiesta alla competente Sezione "di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito" e ove, quest'ultimo, non risulti istituito, come per la Regione Lazio, secondo l'indirizzo consolidato anche di questa Sezione, direttamente dall'Autorità politica di vertice dell'ente interessato (Sindaco e Presidente della Giunta regionale o provinciale) o nel caso di atti di normazione dal Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, la citata disposizione normativa prevede che i pareri attengono esclusivamente alle questioni ricadenti "nella materia di contabilità pubblica": espressione questa che investe la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi, le entrate patrimoniali et coetera, espressamente richiamata nell'atto d'indirizzo, deliberato dalla Sezione Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, concretando un ambito complesso, per la cui

applicazione è necessario procedere ad ulteriori precisazioni.

In proposito, va sottolineato che la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie, proprie della Procura regionale della Corte dei conti, al fine di evitare la sovrapposizione delle pronunce consultive di questa Sezione con quelle del suddetto organo requirente.

Così, come l'ammissibilità della richiesta di parere dovrà essere circoscritta a situazioni generali ed astratte, non riconducibili nella specifica sfera del controllo, assegnata alla Sezione, onde evitare ogni possibile commistione tra la funzione di controllo assegnata alla Sezione e i compiti di Amministrazione attiva della Regione e degli enti locali oggetto del controllo sulla gestione.

Alla luce delle suddette considerazioni e in armonia con i criteri di indirizzo citati, l'attività consultiva della Sezione in "materia di contabilità pubblica" va concentrata su atti strettamente riferibili ad attività contabili in senso stretto.

Infatti, come osservato dalla Sezione delle Autonomie con le surriferite linee di indirizzo, la materia della contabilità pubblica non può "investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", in quanto "ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore" ma comporterebbe "che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie

locali".

Nel passare alla disamina della richiesta di parere, la Sezione ritiene ammissibile, per le considerazioni precedentemente svolte, la richiesta di avvio della funzione consultiva, sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco legittimato a esprimere la volontà ed a impegnare il Comune verso l'esterno e sotto il profilo oggettivo in quanto certamente attinente alla materia di contabilità pubblica, trattandosi di quantificare gli stanziamenti di bilancio e la conseguente gestione.

Tanto precisato, nel merito, la Sezione osserva che i due quesiti, in buona sostanza, riguardano l'ammissibilità, in parte "conto capitale", di uno stanziamento pluriennale per la realizzazione delle relative opere con correlata assunzione di impegni pluriennali di spesa.

Va, innanzitutto, osservato che detta fattispecie è disciplinata dall'art. 183, commi 6 e 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che prevedono tale possibilità, in relazione alle previsioni del bilancio pluriennale del Comune di cui all'art. 171 dello stesso testo normativo.

La Sezione ritiene lecito iscrivere nel bilancio preventivo, in parte "conto capitale", gli stanziamenti circoscritti a soddisfare le esigenze di spesa dell'anno finanziario considerato, assicurandosi di fronteggiare, negli esercizi finanziari successivi, la copertura dei rimanenti oneri finanziari per il completamento di programmati interventi. Conseguentemente l'assunzione di impegni di spesa può

essere dilazionata in diversi esercizi finanziari per la realizzazione di un'opera, i cui singoli stati di avanzamento siano stati previsti nel progetto iniziale, a nulla rilevando che gli stessi non costituiscano autonomi stralci dell'opera.

Infatti, l'Amministrazione deve quantificare l'impegno da assumere nei diversi esercizi finanziari proprio in considerazione dello stato di avanzamento dell'opera, periodicamente accertato e, soprattutto, dell'effettiva utilizzazione delle somme precedentemente impegnate.

Anche in ordine al secondo quesito, la Sezione si pronuncia in senso affermativo, riconoscendo che, a fronte di un contributo in conto capitale da parte della Regione articolato su tre esercizi finanziari del bilancio regionale, da cui è derivata la corrispondente disponibilità sugli stanziamenti nell'ambito del bilancio pluriennale dell'ente locale destinatario del contributo, l'ente può assumere impegni di spesa nell'ambito dei singoli esercizi finanziari, cui si riferisce il citato bilancio pluriennale.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio, delibera di esprimere il parere secondo cui, ai sensi dell'art. 183 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, gli stanziamenti iscritti in conto capitale nonché i relativi atti di gestione, riguardanti opere a completamento pluriennale, possono essere ripartiti in più esercizi di norma triennali, avendo cura di assicurare in ogni caso la relativa copertura finanziaria prendendone nota, a cura del



responsabile, nelle apposite scritture dell'ente con conseguente gestione pluriennale degli impegni di spesa e che tale principio è applicabile anche in presenza dell'erogazione da parte della Regione di un contributo in conto capitale articolato su tre esercizi finanziari.

Manda alla Segreteria gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 28 novembre 2006.

L'ESTENSORE

(Liliana Favaro)

IL PRESIDENTE

(Francesco De Filippis)

Depositato in Segreteria il

Il Direttore del Servizio di Supporto

(Chiara Samarelli)

ANNO 2007

Deliberazione n. 88/2007

*Problematiche esaminate:* spese di personale- incentivo ex art. 18 legge 109/1994 da erogarsi a dipendenti in possesso di specifica professionalità nel settore OO. PP.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 12 luglio 2007*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, e in particolare l'art. 7, co.8;

VISTA la nota in data 14 maggio 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Canale Monterano (Roma) ha formulato richiesta di parere, ai sensi del citato art. 7, co. 8, legge 131/03 in ordine alla natura

dell'incentivo di cui all'art. 18, legge 109/1994 - ora art. 92, comma 5, del D.Lgs. 163/2006 - ossia se la quota del 2% di cui alla legge citata...rientra tra le componenti che costituiscono le spese del personale" contemplate dall'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, (legge finanziaria 2007);

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 9 del 9 luglio 2007 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Maria Teresa Polverino;

#### **PREMESSO**

- l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;
- la funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, garantire uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: tra l'altro, sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

#### **CONSIDERATO**

- ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

- a) sotto il primo profilo (soggettivo) in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Canale Monterano nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il Consiglio, pur istituito nel Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo;
- b) sotto il secondo profilo (oggettivo) in quanto il quesito involge problematiche di contabilità pubblica, attesa la sua possibile, anzi probabile, incidenza sugli equilibri finanziari del Comune interessato;

### **RITENUTO**

Il comma 562 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 prevede che "Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale ... non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004...".

Il Comune di Canale Monterano, avendo una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, rientra tra i soggetti cui si applica la norma soprarichiamata.

L'art. 92, comma 5, del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, sostitutivo dell'art. 18 della legge 11

febbraio 1994, n. 109) prevede che "Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare...".

Ciò premesso, il Comune di Canale Monteranno - in quanto soggetto al contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) a tenore del quale "... gli Enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006/2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile e con convenzioni" - ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alle componenti di spesa da considerare per la base di calcolo in relazione

anche alla circostanza che l'art. 562 della legge finanziaria per il 2007 ha nuovamente confermato il contenimento della spesa di personale al corrispondente ammontare del 2004. In particolare, il Comune in parola chiede di sapere se la quota del 2% di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs 163/2006 debba, o meno, farsi rientrare tra le componenti che costituiscono le spese del personale.

Al riguardo, osserva il Collegio che la disposizione da ultimo citata, sostanzialmente riprodotiva dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, prevede una specifica forma retributiva, sotto forma di incentivo, da erogarsi ai dipendenti dell'amministrazione appaltante, in possesso di specifica professionalità nel settore delle opere pubbliche. La relativa somma, non superiore al 2% dell'importo posto a base di gara, per ogni singola opera o lavoro, comprensiva degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione, grava - sempre in base alla norma sopra citata - sugli stanziamenti previsti per la realizzazione dei lavori medesimi negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, e va distribuito con modalità e criteri da definirsi in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'Amministrazione.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che il particolare ambito di applicazione della disposizione, sia sotto il profilo soggettivo, relativo alle risorse umane ivi considerate, dotate di professionalità specifica (quali il responsabile del procedimento, il progettista, il responsabile della sicurezza, il collaudatore) , sia sotto quello oggettivo (per essere lo stanziamento comprensivo anche degli oneri previdenziali e assistenziali a



carico dell'Amministrazione, da ripartirsi secondo le modalità e criteri sopra richiamati) conferiscono alla spesa di che trattasi sicura natura giuridica di spesa di funzionamento relativa al personale e, precisamente, di compenso incentivante di natura accessoria, da erogarsi in occasione della realizzazione di lavori per opere pubbliche.

Non rileva, al riguardo, la previsione normativa che gli oneri relativi al compenso predetto gravano sullo stanziamento destinato alla realizzazione dell'opera e che, qualora le prestazioni professionali da remunerare non fossero svolte da professionisti dipendenti ma da personale estraneo all'Amministrazione aggiudicatrice, le somme destinate all'erogazione del compenso in argomento costituiscono economia di bilancio, non potendo la natura giuridica di una spesa farsi discendere soltanto e in ragione della sua collocazione in bilancio.

Che la posta relativa al fondo per l'incentivazione in materia di progettazione interna sia riconducibile alla Spesa di Personale, è rilevabile anche da quanto disposto dal CCNL degli EE.LL. in materia di risorse decentrate, laddove all'art. 15, comma 1, lett. k del CCNL 1° aprile 1999, si precisa che tra le risorse aventi carattere di eventualità e di variabilità sono individuate anche "le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o risultati del personale" (es: ex art. 18 della legge 109/94; incentivazione in materia di recupero dell'evasione ICI; compensi professionali erogati al personale dell'avvocatura interna).

Peraltro, la circostanza che, pur essendo iscritte tra le spese di investimento, le spese in questione saranno poi erogate al personale

interno dell'amministrazione locale, ha indotto alcuni Comuni, nel rispetto dei principi del pareggio di bilancio e della corretta imputazione della spesa, a prevedere nel bilancio di previsione, o meglio nel Piano esecutivo di gestione – PEG, un capitolo acceso al titolo 3<sup>^</sup> dell'Entrata, tra le Risorse dell'Ufficio Tecnico – Funzione 1<sup>^</sup> - Servizio 6<sup>^</sup>; intervento 01 – "Personale", di uguale importo.

Ciò consente, mediante un'operazione "compensativa" da effettuare in sede di liquidazione al personale interno del compenso per la progettazione, di emettere un mandato di pagamento imputato al Titolo 2<sup>^</sup> della Spesa, sul capitolo di riferimento dell'opera per la quale è stata eseguita la progettazione ed una riversale d'incasso, di pari importo del mandato, al Titolo 3<sup>^</sup> dell'entrata al capitolo. Successivamente, sarà possibile emettere il mandato a favore del personale, imputato al Titolo 1<sup>^</sup> della spesa, (intervento per il personale).

In questo modo, viene rispettato tanto il principio del pareggio finanziario, quanto il postulato della chiarezza ed attendibilità dell'informazione, che permette di ricostruire l'effettivo costo del personale sostenuto dall'ente, che è la finalità ultima perseguita dal legislatore ossia il contenimento della spesa di funzionamento.

Non può esimersi peraltro, la Sezione, dal formulare la considerazione, che l'interpretazione della norma recata dal comma 562 dell'art. 1 legge finanziaria 2007 - nel senso cioè di considerare tra le spese di personale anche gli oneri di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs. 163/2006 – appare suscettibile di tradire la "ratio" per cui era stata concepita, ossia il fine del contenimento della spesa pubblica, provocando

un effetto distorsivo in relazione al fatto che nel caso di raffronto di valori contabili tra loro non omogenei (si pensi al caso che nel 2004 siano state sostenute spese di progettazione o simili, mentre nell'anno 2007 nessuna spesa a tale titolo risulti stanziata in bilancio) l'effetto che ne deriva può essere paradossalmente non contenitivo della spesa bensì espansivo, in relazione proprio all'aumento delle spese di personale, conseguente all'inserimento tra queste degli oneri di progettazione nel solo anno che costituisce il parametro di riferimento (anno 2004).

E' infine da aggiungere che nemmeno appare appagante l'interpretazione, pur formulata da altre Sezioni regionali di controllo (cfr. del. 28 giugno 2007, n. 6 della Sezione Piemonte; del. 14 maggio 2007, n. 8 della Sezione Puglia) a tenore della quale l'esclusione dalle spese di personale delle spese erogate a titolo di incentivazione (come si evincerebbe, ancorché in forma dubitativa, dalla Circ. n. 9/2006 del MEF) può avvenire solo nel caso di spese – pur definite "di personale" – "totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, che non comportano quindi alcun aggravio per il bilancio dell'Ente".

Infatti, prescindendo dalla considerazione che la natura giuridica di una spesa è definita non dalla sua fonte di copertura, ma dalla destinazione finale della stessa, desta perplessità il fatto che nessuna rilevanza viene attribuita – ove tale interpretazione venisse ritenuta condivisibile – alla circostanza che i finanziamenti in questione, una volta acquisiti al bilancio dell'Ente, rimangono nella sua esclusiva disponibilità e possono costituire fonte di impegno soltanto secondo le procedure contabili proprie dell'ente pubblico; senza trascurare che la natura

giuridica della spesa "in sé" non può mutare "colore" secondo che il mezzo di copertura della stessa sia di provenienza pubblica, ancorché comunitaria, ovvero privata.

**P.Q.M.**

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 12 luglio 2007.

L'ESTENSORE  
(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE  
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria l'8 agosto 2007

Il Direttore del Servizio di Supporto

(Chiara Samarelli)



ANNO 2008

Deliberazione n. 46/2008

*Problematiche esaminate:* società partecipate- deficit di liquidazione- ripiano- patrimonio disponibile- alienazione-art. 58 decreto legge 112/2008

Deliberazione n. 47/2008

*Problematiche esaminate:* indebitamento- opere pubbliche-finanziamento- liberalità-condizione

Deliberazione n. 48/2008

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- assunzioni-lavoro flessibile

Deliberazione n. 60/2008

*Problematiche esaminate:* spese di indebitamento- mutui-contributi regionali- l.r. Lazio 88/1980 e successive modifiche



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 7 ottobre 2008  
composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere relatore
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Primo 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della 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 d.Lgs 18 agosto 2000, n. 267;



VISTA la nota prot. n. 5261 in data 11 settembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Viterbo ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 2 ottobre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione nell'adunanza del 7 ottobre 2008;

UDITO il relatore, consigliere dott. Giuseppe Borgia;

### **PREMESSO**

Con la nota sopra citata il Sindaco del Comune di Viterbo ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere in base all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 circa:

- a) le valutazioni operate dall' Amministrazione Comunale di Viterbo "al fine di garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria ....allo scopo di reperire le risorse necessarie per la dismissione della società partecipata CEV S.p.a";
- b) le modalità di copertura derivanti dal presunto deficit di liquidazione di detta Società, partecipata al 100% dall'Ente, attraverso l'alienazione di beni patrimoniali disponibili, alla luce anche di quanto disposto dall'art.58 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133.

### **CONSIDERATO**

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere

formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento interpretativo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, della normativa disciplinante di volta in volta la materia rientrante nel quesito rivolto: tra l'altro, sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Nella fattispecie all'esame della Sezione, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere di cui in premessa, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

a) sotto il primo profilo (soggettivo), in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Viterbo nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, pertanto, legittimato a rappresentare legalmente l'ente verso l'esterno, anche nei confronti degli organi di rilevanza costituzionale quali la Corte dei conti, cui sono, tra l'altro, affidate delicate funzioni a tutela della finanza pubblica. Positivo riscontro deve darsi anche per ciò che riguarda il requisito del mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, previsto come "di norma" dalla citata disposizione di legge, atteso che lo stesso non può

costituire ragione di preclusione, in quanto detto Consiglio, pur istituito nella Regione Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo;

b) sotto il secondo profilo (oggettivo), in quanto il quesito involge sicuramente problematiche di contabilità pubblica, attesa la sua incidenza sugli equilibri finanziari del Comune e la sua rilevanza ai fini dell'osservanza del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, sancito dal art.7, comma 7, della legge n.131 del 2003.

Ciò premesso per quanto riguarda il profilo dell'ammissibilità, si può passare ora all'esame del merito del quesito.

#### **RITENUTO**

Il Comune di Viterbo , con deliberazione dell'organo consiliare n.97 del 28 luglio 2008, ha approvato un atto di indirizzo programmatico generale ad integrazione della Relazione Previsionale e Programmatica 2008/2010, nel quale ha deciso una nuova organizzazione delle proprie società, per giungere ad un nuovo assetto, tale da consentire alle stesse di operare sul mercato con continuità, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, assicurando il necessario equilibrio economico, patrimoniale e finanziario.

La soluzione prospettata trae il proprio fondamento dalla situazione contabile ed economico-patrimoniale delle due società partecipate CEV s.p.a. e FRANCIGENA s.r.l. recanti entrambe, in particolare la prima, una situazione gravemente deficitaria.

Tutti gli elementi contabili esplicativi di dette situazioni societarie sono contenute nella deliberazione consiliare n. 97 del 28 luglio 2008, cui per brevità si rinvia.

In essa si tiene conto anche delle indicazioni normative contenute nell'art. 23 bis del decreto legge n.112/2008, recante norme in tema di liberalizzazione e di ristrutturazione delle società in mano pubblica, al fine di recuperarne le condizioni di economicità di funzionamento.

Il nuovo assetto societario approvato dall'Organo consiliare prevede, quale operazione straordinaria, lo "scioglimento" delle due società - la CEV s.p.a. a mezzo dell'Istituto di liquidazione - secondo i contenuti civilistici degli artt. 2484-2486 del c.c..

In tale contesto, ritiene il Comune che il patrimonio aziendale non può essere più considerato un mezzo per la produzione del reddito, ma si trasforma in un complesso di beni destinati alla monetizzazione, atteso che, ai sensi dell'art. 2489, I comma, c.c., "...i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società...".

"Ne consegue che la trasformazione delle finalità tipiche del patrimonio di impresa comporta che il criterio di valutazione delle attività da liquidare non può essere, come per il bilancio di esercizio, il costo storico, bensì il valore di realizzo dei beni, nonché quello di realizzo dei crediti, al netto degli oneri sostenuti per il realizzo medesimo".

Secondo una prima analisi della situazione patrimoniale della suddetta società CEV, si evidenzerebbe un presumibile deficit di liquidazione che, secondo il Comune, deve essere coperto con risorse che vanno ad incidere in modo sostanziale sul bilancio di previsione 2008, nel rispetto delle disposizioni previste dall'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000.

Sempre secondo la nota trasmessa dal Sindaco di Viterbo, il "presunto" deficit di liquidazione non risulta compensabile da maggiori entrate o minori spese del Comune.

Pertanto, la copertura del deficit di liquidazione, quale premessa indispensabile per una riorganizzazione dei servizi pubblici locali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità non può prescindere da una soluzione organizzativa che comporti, tra l'altro, il reperimento di risorse

straordinarie, anche attraverso il meccanismo previsto dal richiamato art.58 del D.L. n. 112/2008, a tenore del quale gli enti locali possono procedere alla "...ricognizione dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione".

### **CONSIDERATO**

Si premette che sul disposto e già avviato processo di liquidazione della società CEV s.p.a., la Sezione non ritiene di poter formulare specifiche considerazioni, dal momento che trattasi di operazione già decisa dall'Organo consiliare del Comune di Viterbo prima della richiesta di parere ad essa inoltrata.

Ritiene, pertanto, la Sezione di potersi esprimere soltanto sulle modalità di copertura del deficit presunto di liquidazione della Società e, in particolare, sulla ipotizzata dismissione sia del patrimonio residuo della liquidazione sia di eventuali cespiti patrimoniali disponibili del Comune.

A questo punto, peraltro, si pone un primo problema, non evidenziato dal Comune ma che ugualmente condiziona la legittimità dell'intero procedimento.

A) Il primo problema riguarda l'ammissibilità di coprire o meno il disavanzo di liquidazione, atteso il principio di carattere generale secondo cui il rischio di impresa che si assume una Pubblica Amministrazione deve essere limitato e quantificabile "a priori". È per tale ragione che la P.A. non può diventare socia di società a responsabilità illimitata, ma solo di società di capitali, in quanto dotate di personalità giuridica propria e, quindi, a responsabilità limitata.

Sotto questo profilo, potrebbero sorgere perplessità sulla praticabilità

della copertura del deficit societario da parte dell'azionista unico, in quanto l'assunzione dei debiti derivanti dal saldo negativo supererebbe i limiti propri della responsabilità limitata al patrimonio sociale.

V'è però da osservare, in contrario, che un Ente pubblico come il Comune, non solo non è un soggetto che persegue profitti attraverso le proprie società di servizi pubblici – servizi che esso è comunque tenuto ad assicurare – ma, in quanto tenuto alla direzione e al coordinamento, attraverso le proprie strutture organizzative, di tutti gli organismi partecipati, potrebbe ben ritenersi soggetto comunque all'obbligo dell'assunzione in via sussidiaria dei debiti delle controllate, con le conseguenti responsabilità.

Alla luce di quanto sopra non sembra rispondere a principi di corretta amministrazione percorrere la strada della procedura concorsuale (fallimento o liquidazione coatta amministrativa) che, per quanto possa apparire più tutelante per gli amministratori dell'Ente, non sembra rispondere a criteri di imparzialità e di tutela del principio di affidabilità e buona fede che ogni pubblica amministrazione è tenuta ad osservare nei rapporti con i propri fornitori.

Ciò non toglie – si ritiene opportuno precisare – che occorre non trascurare l'eventualità che alla situazione di grave deficit della società posta in liquidazione possano aver concorso (ipotetiche) responsabilità gestionali degli amministratori pro-tempore, onde l'azionista è tenuto a valutare se non ricorrano gli estremi per l'attivazione di un'azione di responsabilità nei confronti degli stessi, fermo restando il rischio di intervento della Procura Regionale della Corte dei conti, cui, in ultima

analisi, andrebbe comunicato l'esito del processo di liquidazione in discussione.

Premesso quanto sopra, si può conclusivamente ritenere che alla dichiarazione di messa in liquidazione si sarebbe anche potuto provvedere nell'ambito del processo di dismissione delle aziende partecipate previsto dalla legge finanziaria 2008, giudicando la società non coerente con le finalità dell'Ente.

B) Il secondo punto da trattare per corrispondere alla richiesta di parere del Comune di Viterbo è quello dell'eventuale ricorso all'istituto del riconoscimento del "debito fuori bilancio", per l'assunzione a carico del bilancio dell'Ente del deficit di liquidazione.

Com'è noto, i d.f.b. riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL sono figure tipizzate e, tra esse, vi è la copertura delle perdite o disavanzi di aziende in funzionamento e che devono continuare a funzionare.

Il riconoscimento del debito, in tali circostanze, è giustificato dalla necessità di non interrompere un servizio pubblico; non certamente nel caso contrario, ossia quello di chiuderlo, almeno attraverso lo strumento societario finora adottato.

Ne consegue che, ove si voglia seguire la strada – che per quanto detto sopra appare doverosa – di pagare il quantum dovuto per i debiti contratti e non onorati dalla propria partecipata, la spesa relativa non può essere assunta in bilancio attraverso un eventuale riconoscimento del debito, indipendentemente dal fatto che l'operazione possa qualificarsi quale copertura di perdite o ricapitalizzazione. All'assunzione del debito deve pertanto provvedersi con procedura ordinaria di iscrizione in bilancio

attraverso il reperimento di risorse ordinarie, vuoi in sede di approvazione del bilancio di previsione, vuoi in sede di riequilibrio, vuoi infine in sede di assestamento, previa variazione.

C) Sovviene a questo punto il terzo problema da risolvere, al fine di garantire l'equilibrio del bilancio.

Poiché non si tratta certo di una spesa di investimento, bensì di funzionamento per assicurare lo svolgimento di un pubblico servizio, la relativa spesa va contabilizzata al titolo I del bilancio, intervento 8.

Come tale essa non può essere finanziata con indebitamento né con altre entrate che abbiano come destinazione esclusiva degli investimenti.

Alcuni orientamenti della Corte (Sezione regionale Abruzzo e Puglia), di cui lo stesso Comune appare consapevole per la menzione fattane nella richiesta di parere, hanno espresso l'avviso che gli immobili, nell'intero valore di cessione, debbano essere destinati a investimenti, in ossequio al principio di buon andamento. In realtà, la normativa (art. 193, comma 3, del TUEL) consente di utilizzare la plusvalenza (e non il valore complessivo della cessione dell'immobile) per spese correnti, che in questo caso sono da considerare di carattere straordinario e, quindi, non ripetitive e idoneamente finanziabili con un'entrata avente la medesima natura.

La conclusione sopra riportata sembra congruamente avallata dal richiamo operato dal Comune alla recente normativa introdotta con l'art.58 del D.L. n. 112/2008, per il quale gli Enti locali procedono alla "...ricognizione dei singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni



istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al Bilancio di previsione...” .

Nell’ambito di tale piano ben può essere inserito un ipotetico cespite patrimoniale disponibile, il cui valore, nei limiti e con le precisazioni sopra formulate, può essere destinato a copertura del fabbisogno necessario alla riorganizzazione, secondo quanto prospettato dallo stesso Comune, dell’intero settore dei servizi pubblici locali, “ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, e diretti al raggiungimento dell’equilibrio economico, patrimoniale e finanziario”.

**P.Q.M.**

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 ottobre 2008.

L'ESTENSORE  
(Giuseppe Borgia)

IL PRESIDENTE  
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 7 ottobre 2008

Il Dirigente  
(Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 7 ottobre 2008*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Primo 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s. m. i.;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la nota in data 4 settembre 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Ceprano (Frosinone) ha formulato richiesta di parere, ai sensi del citato art. 7, comma 8, legge 131/03.

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 3 ottobre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Maria Teresa Polverino;

### **PREMESSO**

Con nota del 4 settembre 2008, n. 5183, il Sindaco di Ceprano ha rappresentato che il Comune è stato recentemente interessato dallo spostamento del casello autostradale realizzato dalla Società Autostrade per l' Italia. Poiché la nuova ubicazione dello stesso casello rende difficoltoso il collegamento del traffico pesante con l'area industriale e, particolarmente, con la strada ASI (Area di Sviluppo Industriale), il Comune intende avanzare richiesta di finanziamento regionale per la realizzazione di una nuova arteria di collegamento.

La richiesta di finanziamento deve essere supportata dalla progettazione preliminare che l'Ufficio Tecnico Comunale è impossibilitato a predisporre per carenza di personale.

A seguito di incontri con gli imprenditori locali, interessati dalla eventuale realizzazione della strada, è emersa la disponibilità degli stessi a finanziare la progettazione dell'opera per un costo stimato di € 30.000,00, come quantificato dall' Ufficio Tecnico Comunale.

Tanto premesso, il Sindaco chiede "se sia corretto e legittimo introitare nel bilancio comunale, mediante specifica variazione, i fondi che i privati imprenditori verseranno, ciascuno pro quota, presso la Tesoreria comunale, andando a costituire la copertura finanziaria necessaria e preordinata al conferimento dell' incarico di progettazione nelle forme di legge".

## **RITENUTO:**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che ha abilitato le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri di massima atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: con tale atto sono stati tra l'altro precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, nonché l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Ciò premesso, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

- a) sotto il primo profilo (soggettivo) in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Ceprano nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il Consiglio, pur istituito nel Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 3 ottobre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Maria Teresa Polverino;

**PREMESSO**

Con nota del 4 settembre 2008, n. 5183, il Sindaco di Ceprano ha rappresentato che il Comune è stato recentemente interessato dallo spostamento del casello autostradale realizzato dalla Società Autostrade per l'Italia. Poiché la nuova ubicazione dello stesso casello rende difficoltoso il collegamento del traffico pesante con l'area industriale e, particolarmente, con la strada ASI (Area di Sviluppo Industriale), il Comune intende avanzare richiesta di finanziamento regionale per la realizzazione di una nuova arteria di collegamento.

La richiesta di finanziamento deve essere supportata dalla progettazione preliminare che l'Ufficio Tecnico Comunale è impossibilitato a predisporre per carenza di personale.

A seguito di incontri con gli imprenditori locali, interessati dalla eventuale realizzazione della strada, è emersa la disponibilità degli stessi a finanziare la progettazione dell'opera per un costo stimato di € 30.000,00, come quantificato dall'Ufficio Tecnico Comunale.

Tanto premesso, il Sindaco chiede "se sia corretto e legittimo introitare nel bilancio comunale, mediante specifica variazione, i fondi che i privati imprenditori verseranno, ciascuno pro quota, presso la Tesoreria comunale, andando a costituire la copertura finanziaria necessaria e preordinata al conferimento dell'incarico di progettazione nelle forme di legge".

## **RITENUTO:**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che ha abilitato le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri di massima atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: con tale atto sono stati tra l'altro precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, nonché l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Ciò premesso, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) ha dato esito positivo:

- a) sotto il primo profilo (soggettivo) in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Ceprano nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il Consiglio, pur istituito nel Lazio con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è

ancora operativo;

b) sotto il secondo profilo (oggettivo) in quanto il quesito involge problematiche di contabilità pubblica, attinenti precisamente alla gestione finanziaria e di bilancio.

Pertanto, si può dare ingresso all'esame del merito del quesito.

#### *CONSIDERATO*

Il Sindaco di Ceprano ha manifestato l'intenzione del Comune di conferire, nelle forme di legge, l'incarico di progettazione di un'opera pubblica al fine di acquisire il progetto preliminare della medesima, necessario ad avanzare la richiesta di finanziamento regionale.

Gli imprenditori locali, interessati a finanziare la progettazione dell'opera, hanno espresso la propria disponibilità a ripartire tra loro il costo del ricorso alla procedura in argomento, quantificato dall'Ufficio Tecnico Comunale in € 30.000,00.

Al riguardo, osserva preliminarmente la Sezione che il prospettato gratuito finanziamento della progettazione da parte di terzi, si qualifica giuridicamente quale atto di liberalità atipico, diverso dalla donazione, per cui alla fattispecie, si applicano, non le norme civilistiche, che disciplinano i requisiti di validità di quest'ultimo contratto (forma pubblica notarile e accettazione), bensì le disposizioni che disciplinano l'ordinamento amministrativo e finanziario-contabile degli enti locali. Tra queste, assumono specifica rilevanza i principi di cui all'art. 162 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che presiedono alla redazione del bilancio di previsione dell'Ente, e precisamente, i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità,

nonché, le prescrizioni di cui all'art. 175 del T.U.E.L. in materie di variazioni al bilancio di previsione e di Piano Esecutivo di Gestione.

Per una corretta applicazione dei sopra indicati principi è da evidenziare che elemento qualificante della liberalità è la sua destinazione al finanziamento della progettazione, di tal che il vincolo, posto sin dal momento del conferimento delle risorse al Comune, deve risultare permanere sia nella fase dell'allocazione in bilancio sia in quella successiva dell'impegno della spesa.

Nell'espletamento dei relativi procedimenti, il responsabile del Servizio finanziario provvederà ad esercitare la necessaria funzione di controllo per garantire il rispetto del vincolo di destinazione.

*P.Q.M.*

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 ottobre 2008.

L'ESTENSORE  
(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE  
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 31 dicembre 2008

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)





**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 7 ottobre 2008*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Primo 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s. m. i.;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la nota in data 14 aprile 2008 con la quale il Sindaco del Comune di Roccasecca (Frosinone) ha formulato richiesta di parere, ai

sensi del citato art. 7, comma 8, legge 131/05, articolato in due quesiti:

- il primo, concernente "la corretta interpretazione dell'art. 36 (utilizzo di contratti di lavoro flessibili) del d. lgs. 165/2001, così come sostituito dal comma 79 dell'art. 3 della legge n. 244/2007, con specifico riferimento alla possibilità, per il Comune medesimo, di avvalersi di forme contrattuali di lavoro flessibile - per periodi superiori a tre mesi per i medesimi soggetti - per la copertura di posti di responsabile dei servizi e degli uffici, non essendo previste posizioni con qualifica dirigenziale";

- il secondo, riguardante la possibilità di "assumere personale ex art. 90 TUEL, in possesso di solo diploma di scuola superiore, con la pianta organica che non prevede Uffici di staff";

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 del 3 ottobre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott.ssa Maria Teresa Polverino;

#### *PREMESSO*

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica;

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: tra l'altro, con esso sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della

funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) può concludersi positivamente:

- a) sotto il primo profilo (soggettivo) in quanto la richiesta è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Roccasecca nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il Consiglio, pur istituito nel Lazio con L. R. 26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo;
- b) sotto il secondo profilo (oggettivo) in quanto il quesito, sebbene concernente la materia del personale, presenta aspetti che si inquadrano nella contabilità pubblica, attesa l'incidenza, talora preponderante, della spesa del personale sugli equilibri finanziari del Comune interessato e la rilevanza che una regolare applicazione della relativa normativa riveste ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria dell'ente locale, in particolare se sottoposto ai vincoli del Patto di stabilità interno.

Ciò premesso, si può dare ingresso alla trattazione del merito.

#### **CONSIDERATO**

L'art. 36 del d. lgs. 165/2001, come sostituito dal comma 79 dell'art. 3 della legge n. 244/2007, (legge finanziaria 2008), disciplinava,

nel testo originario, l'utilizzo per le Pubbliche Amministrazioni dei contratti di lavoro flessibili, ammettendone il ricorso esclusivamente in alcune ipotesi espressamente previste.

Invero, il comma 1 della citata disposizione, prevedeva che le pubbliche amministrazioni non potevano avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dall'ordinamento, se non per esigenze specifiche espressamente indicate.

Detta norma, prevedeva, infatti, quale generale ed ordinaria forma di assunzione, quella derivante da contratto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato.

Il successivo comma 7 escludeva comunque dall'ambito di applicazione dell'istituto alcuni Uffici, espressamente indicati, tra i quali gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro, nonché gli Uffici di cui all'art. 90 del TUEL "Uffici di supporto agli organi di direzione politica."

L' art. 36 del d. lgs. 165/2001 è stato peraltro ancora modificato dall'art 49 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, che ne ha sostituito integralmente il testo.

La sopraggiunta normativa, entrata in vigore il 25 giugno 2008, data di pubblicazione del decreto legge n. 112/2008, non modificato *in parte qua* dalla legge di conversione (e pertanto successivamente al 14 aprile 2008, data di acquisizione della richiesta di parere) non può costituire, in quanto di immediata applicazione, la normativa di riferimento della fattispecie interessante il Comune di Roccasecca.

Ritiene al riguardo la Sezione che avendo la novella legislativa riscritto "ex novo" la disciplina dell'utilizzo del lavoro flessibile, il Comune

sia tenuto, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, ad attenersi solo ad essa.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione sarebbe dispensata dal formulare il parere richiesto con riguardo alla fattispecie come disciplinata dalla preesistente normativa.

Tuttavia, al fine di offrire al Comune un contributo ermeneutico ai fini di una corretta soluzione dei problemi posti, la Sezione è dell'avviso che, ove sussista l'esigenza di copertura di posti dei responsabili dei servizi o degli uffici, occorre rifarsi all'articolo 110 del decreto legislativo 267/2000, che disciplina le ipotesi e le modalità relative al conferimento di incarichi mediante contratto.

Quanto al secondo quesito, l'interpretazione dell' art. 90 del TUEL induce la Sezione a ritenere che, per quanto concerne la copertura di posti di responsabile dei Servizi e degli Uffici, nonché la possibilità di assumere personale ex art. 90 del TUEL, è necessario che i relativi posti siano previsti dalla pianta organica, e, qualora non lo fossero, il Comune debba provvedere modificando il proprio regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, fermo restando il possesso da parte degli aspiranti responsabili dei requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire. Tra questi, trattandosi di coprire posti di natura dirigenziale, non può omettersi di pretendere il requisito del possesso del diploma di laurea, in ossequio a quanto disposto dall'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 al quale implicitamente rinvia l'art. 110 del d.lgs n. 267/2000.

*P.Q.M.*

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria,  
all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 ottobre 2008.

L'ESTENSORE  
(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE  
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 31 dicembre 2008

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 13 novembre 2008*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	I Referendario relatore;

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 s.m.i.;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle  
funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 7, comma 8, della 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 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la nota acquisita il 13 ottobre u.s. al prot. n. 44359 con la quale il Sindaco del Comune di Formia (LT) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10/2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 13 novembre 2008;

UDITO il relatore, il primo referendario Dr.ssa Maria Luisa Romano;

*CONSIDERATO IN FATTO*

Il Sindaco del Comune di Formia, con la nota richiamata in epigrafe, successivamente integrata dall'inoltro nelle vie brevi di documentazione istruttoria, ha richiesto, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il parere di questa Sezione regionale di controllo in ordine alla corretta allocazione contabile delle entrate derivanti dalla contrazione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti finanziati, in tutto o in parte, dalla Regione Lazio mediante l'erogazione di contributi pluriennali costanti a ciò destinati, ex art. 6, comma 2, della L.R. 26 giugno 1980, n. 88 e successive modificazioni ed integrazioni, inerente ai programmi regionali per opere e lavori pubblici di competenza di Comuni, Province e loro consorzi ed alle relative modalità di finanziamento.

Trattasi, nella specie, di contributi assentiti, quali oneri di ammortamento prestiti, con riguardo a progetti inseriti nella programmazione triennale delle opere pubbliche comunali a far tempo dal 2005 ed ammessi a finanziamento secondo le procedure di cui alla richiamata normativa regionale con deliberazione G.R. n. 935 in data



8/11/2005 e con successiva determinazione dirigenziale n. B2207 del 26/6/2006, per la realizzazione dei quali il Comune è in procinto di procedere all'attivazione di appositi mutui presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Le perplessità del Comune istante riguardano l'applicabilità alla dedotta fattispecie dell' art. 1, comma 76, della legge n. 311 del 31/12/2004, contenente regole espresse per la contabilizzazione delle operazioni di indebitamento con oneri a carico di enti terzi, stanti le istruzioni diramate dalla Regione Lazio con circolare dirigenziale n. 92733 del 19 giugno 2008.

Invero, mentre la norma sopra citata fissa il principio per il quale il debito di finanziamento va imputato al bilancio dell' ente che " *assume l'obbligo di corrispondere le rate di ammortamento agli istituti finanziatori*" anche nell'ipotesi in cui il contratto di mutuo venga stipulato direttamente dall'ente beneficiario di tale contribuzione, dettando altresì disposizioni per l'armonizzazione dei rispettivi bilanci, la menzionata circolare contiene precisazioni di segno apparentemente diverso.

In essa, infatti, oltre al chiarimento per il quale i contributi pluriennali in conto mutuo saranno versati direttamente dalla Regione all'Istituto mutuante sulla base del rilascio in favore di quest'ultimo di apposita delega all'incasso da parte del comune beneficiario, è contenuta la precisazione espressa che : "la delega all'incasso non determina in alcun modo la sostituzione dell'Ente contributore (Regione Lazio) nelle obbligazioni dell'Ente contraente (EE.LL.) il quale dovrà iscrivere nel proprio bilancio il corrispondente debito nei confronti della C.D.P.".

Secondo quanto emerso dall'ulteriore documentazione in atti, la circolare in argomento, rivolta alla generalità dei Comuni laziali, è stata emanata a seguito dell'adozione della deliberazione G.R. n. 433 in data 6 giugno 2008, con la quale sono state regolate le modalità di pagamento dei contributi pluriennali in conto mutui *ex lege* n. 88/1980 in adeguamento alle istruzioni all'uopo fornite dall'Istituto mutuante con nota n. 184 del 29 ottobre 2007, diretta alla Regione Lazio.

Detta deliberazione, a sua volta, nel ribadire che la titolarità del mutuo è riferita all'ente locale, stabilisce che "il prestito è contratto dall'ente locale e rimborsato pro-quota dall'ente locale medesimo iscrivendo nel proprio bilancio le somme occorrenti per il pagamento della quota di rata a suo carico e del corrispondente debito nei confronti della C.D.P. ", demandando al dirigente responsabile del settore finanziario di provvedere in conformità e nel rispetto dell'art. 6, comma 2, della L.R. n. 88/1980.

#### *DIRITTO*

##### A) QUESTIONI PREGIUDIZIALI.

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, che formano in concreto oggetto di verifica preliminare da parte della Sezione adita.

Infatti, secondo quanto si ricava dalla norma attributiva della

funzione, occorre accertare da un lato, che il procedimento sia stato validamente incardinato mediante atto di iniziativa proveniente da organo legittimato a rappresentare l'Ente nella sua interezza (ammissibilità in senso soggettivo), dall'altro, che il quesito posto attenga alla materia della contabilità pubblica (ammissibilità in senso oggettivo).

Riguardo al primo profilo, l'art. 7, comma 8, dispone, invero, che i Comuni inoltrano le proprie richieste "di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali". In proposito la giurisprudenza contabile ha precisato che detta norma va intesa nel senso che gli enti interessati sono tenuti ad osservare le modalità indicate, ma solo ove ciò sia concretamente possibile, ove cioè detti Consigli oltre ad essere istituiti siano effettivamente operanti. Diversamente, infatti, l'accesso alla funzione consultiva sarebbe precluso in alcune aree territoriali per effetto di circostanze esterne, con determinazione di situazioni di disparità sostanziale in ordine ad esso fra enti dello stesso comparto.

Nel caso all'esame, il fatto - notorio a questa Sezione - che il Consiglio delle Autonomie per la Regione Lazio, pur formalmente istituito con L.R.26 febbraio 2007, n. 1, non è ancora operativo, consente di ritenere sufficiente la richiesta avanzata dal Sindaco del Comune di Formia nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente, legittimato a rappresentare legalmente l'ente verso l'esterno, anche nei confronti degli organi di rilevanza costituzionale quali la Corte dei conti, cui sono, tra l'altro, affidate delicate funzioni a tutela della finanza pubblica.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento

espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8, è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto.

Essa postula, cioè, che il quesito stesso abbia ad oggetto l'evidenziazione di una problematica interpretativa direttamente afferente alla regolare tenuta dei conti ed al mantenimento degli equilibri di bilancio. Detta inerenza va, invece, esclusa nell'ipotesi in cui si richieda la soluzione di questioni riferibili a scelte di carattere gestionale, ancorché naturalmente dotate di rilevanti ricadute di carattere economico-finanziario.

In base a detto orientamento, dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, nella specie l'istanza di parere è da considerare ammissibile, in quanto concernente la corretta applicazione dell'art. 1, comma 76, della legge n. 311/2004 relativo proprio alla rappresentazione in bilancio di specifiche operazioni contabili, la cui diversa allocazione non è influente tanto ai fini della costruzione degli equilibri, tanto a quelli del perseguimento degli obiettivi posti dalle regole del patto interno di stabilità.

#### B) QUESTIONI DI MERITO

Nel merito, il Collegio ritiene necessario premettere che l'art. 1, comma 76, della legge n. 311/2004, letto in combinato disposto con il comma 75 del medesimo art.1, è norma espressamente finalizzata "al consolidamento dei conti pubblici rilevanti per il rispetto degli obiettivi

adottati con il Patto di stabilità e crescita” . In quanto tale, essa appare rivolta a fissare regole di contabilizzazione omogenee ed uniformi delle operazioni di indebitamento che coinvolgono a vario titolo enti diversi, all'uopo fissando apposite classificazioni, per consentire il calcolo aggregato delle passività in questione senza incorrere nel rischio di duplicazione insito nell'utilizzo di prospettazioni contabili disomogenee.

Le regole stesse appaiono rivolte a conseguire una rappresentazione contabile fedele all' impatto economico e patrimoniale sostanziale che le operazioni stesse assumono per i bilanci degli enti interessati, in conformità ai principi di veridicità e trasparenza dei bilanci pubblici.

In questa direzione, la norma in argomento dispone l'imputazione delle operazioni di indebitamento al bilancio dell'amministrazione pubblica che assume l'obbligo di finanziarne a proprio carico l'ammortamento nei confronti degli Istituti erogatori, ancorché la formale sottoscrizione del contratto di prestito sia riferibile ad amministrazione diversa.

A conforto di tale interpretazione, si pone già il dato testuale del comma 76, che scinde completamente l'iscrizione del debito in bilancio dalla "stipula dell'operazione di finanziamento", ponendo a presupposto della prima unicamente l'esistenza in capo all'ente tenuto a detta contabilizzazione, non già dell'obbligazione contrattuale ordinariamente ricadente su chi contrae un'operazione di indebitamento, bensì più ampiamente di un obbligo equivalente ad un vincolo di spesa a contenuto analogo, ancorché derivante da fonte legislativa o provvedimentale. Ne

conseguere che, nella prospettazione della norma, l'ente obbligato - il quale è tenuto coerentemente a dare evidenza contabile anche al vincolo di cui trattasi, iscrivendolo in parte spesa tra gli oneri di ammortamento prestiti e garantendone la regolare copertura con entrate a ciò utilizzabili - ben può rimanere terzo rispetto al contratto intercorso fra amministrazione beneficiaria ed Istituto finanziatore. (Sezione Lazio delib. n.3/g/2008; Sezione Campania delib. n. 50, 51, 52/g/2007).

Un'interpretazione di segno diverso, tendente ad escludere l'applicazione della norma ogniqualvolta l'operazione sottostante non sia stata formalizzata con la sottoscrizione del contratto di mutuo anche dall'ente finanziatore, sarebbe palesemente illogica e tale da neutralizzarne l'efficacia innovativa, da rinvenirsi proprio nella estensione espressa delle stesse modalità di contabilizzazione seguite, alla stregua delle regole contabili generali, nel caso di operazioni contrattualmente perfezionate dall'ente che ne sostiene gli oneri, anche alle ipotesi diverse in cui l'ente onerato (nella specie la Regione Lazio) non assuma la veste di parte formale del contratto di finanziamento.

Parimenti, poi, sarebbe palesemente in contrasto con la "ratio" del comma 76 far dipendere l'imputazione contabile dell'operazione di indebitamento - a prescindere dal ruolo assunto dall'ente finanziatore, in sede di sottoscrizione del contratto di mutuo - dalla sola diversa conformazione delle modalità di erogazione (diretta o indiretta) degli oneri a suo carico.

Infatti, siffatto ultimo orientamento, senza influire direttamente sulla natura del finanziamento, di fatto sarebbe solo rivolto a modificarne il trattamento contabile, rimettendo la rappresentazione contabile dell'operazione alla disponibilità degli enti finanziatori ed aprendo così nuovamente la strada a quelle disomogeneità ed a quei rischi di alterazione delle scritture che le norme classificatorie, come il comma 76, sono rivolte a scongiurare. Ciò a discapito della chiarezza e con un ingiustificato appesantimento delle procedure contabili, derivante dal ricorso necessitato a registrazioni non rispondenti a transazioni finanziarie reali.

Peraltro, presupposto per la corretta applicazione del comma 76 è che l'assunzione dell'obbligo di restituzione del prestito da parte di altro ente, nella quale si sostanzia la contribuzione agli investimenti dell'ente beneficiario, sia idonea a tenerne esente quest'ultimo nei confronti dell'Istituto finanziatore. Deve perciò trattarsi di vincolo che trova la sua causa concreta nella restituzione di un prestito contratto da altro ente e che, come tale, sia validamente opponibile alla controparte, cioè da questa conosciuto ed accettato fin dalla fase genetica del perfezionamento dell'operazione di indebitamento.

Pare, a questo punto, opportuno al Collegio precisare che, non potendo ovviamente le circolari (legittimamente) derogare a norme di legge che disciplinano il trattamento contabile di determinate operazioni, i dubbi interpretativi sollevati dal Comune di Formia potrebbero astrattamente trovare fondamento soltanto ove l'erogazione dei contributi

assentiti dalla Regione Lazio non sottendesse l'assunzione di un obbligo di ammortamento nei sensi anzi detti ma fosse diversamente qualificabile come una di sorta concorso generico alle spese sostenute dall'ente locale per procurarsi la provvista finanziaria necessaria al finanziamento dell'investimento, solo occasionato dalla contrazione di un'operazione di indebitamento sottostante, ma improntato a regole proprie nella quantificazione, nelle modalità e tempi di erogazione nonché nella durata e quindi autonomo rispetto ad essa, per modo che sia consentito "ab initio" all'ente interessato alla relativa fruizione di effettuare una corretta pianificazione finanziaria.

Siffatta connotazione autonoma, tuttavia, pare estranea al modello di contribuzione di cui alla legge regionale n. 80/88, tanto nella versione originaria, quanto in quella emendata da norme successive ed in particolare dall'art. 1, comma 36, della L.R. 11 agosto 2008, n. 14, la quale ultima troverebbe applicazione, comunque, ai soli finanziamenti autorizzati successivamente alla sua introduzione.

Invero, i contributi pluriennali in conto mutui, concessi dalla Regione Lazio su specifici progetti di intervento ammessi a finanziamento in base agli atti di pianificazione generale regionale e previa selezione a livello provinciale in forza di studi di fattibilità, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale richiamata sono riconosciuti " in misura costante, per la durata corrispondente a quella necessaria per l'ammortamento di mutui che **all'uopo** verranno contratti dagli enti interessati e, comunque, per un periodo non superiore a trentacinque anni" e commisurati, secondo le



percentuali definite dal Consiglio regionale in sede di pianificazione finanziaria pluriennale, in annualità in ragione dei costi del mutuo stesso "compresi gli oneri per spese ed interessi".

Si tratta, quindi, di finanziamenti non genericamente assentiti bensì strettamente finalizzati alla estinzione del mutuo contratto per la realizzazione di un'opera determinata e sui quali insiste uno specifico vincolo di destinazione a tale finalità.

Ciò che è sostanzialmente equivalente ad un impegno ben preciso assunto nei confronti dell'ente locale, implicitamente autorizzato a finanziare l'opera mediante il solo ricorso ad un'operazione di indebitamento assistita.

Siffatte caratteristiche, impresse dalla vigente normativa regionale ai contributi in argomento, non sono implicitamente venute meno, con la sopravvenuta previsione dell'ulteriore ipotesi di finanziamento a titolo di mero "concorso agli oneri di ammortamento" di operazioni già con essi finanziate "per la rimanente durata dei mutui contratti", di cui alla lett. b bis) introdotta nel richiamato art. 5, comma 1, dall'art. 48 della L. R. 13 settembre 2004 n. 11. Trattasi, invero ad avviso del Collegio, di forma residuale di sostegno che accede alla contribuzione originaria a richiesta degli enti interessati e che per essere a questa connessa va intesa come integrativa di essa e limitata, perciò, alle ipotesi di benefici originari solo parziali.

Il collegamento causale delle contribuzioni pluriennali ex art. 5, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 88/1980 con l'operazione di indebitamento emerge anche dal successivo art. 6, comma 2, che ne prevede l'erogazione con decorrenza dalla data di inizio dell'ammortamento.

In proposito, non è influente osservare come in particolare detto art. 6, nell'impostazione originaria ne prevedesse anche esplicitamente il pagamento da parte della Regione **"direttamente per conto dell'ente interessato"** (art.6, comma 2) all'Istituto mutuante, senza alcun previo transito nel bilancio degli enti locali e generando una prassi applicativa in tal senso consolidata.

In tale solco, la sopravvenuta modifica della norma, con la sola eliminazione dell'inciso sopra richiamato ed in mancanza di altre precisazioni, non vale di per sé a snaturare la contribuzione ivi prevista. Essa, anzi, introdotta in epoca in cui il comma 76 era già vigente, andrebbe interpretata conformemente alla regola di contabilizzazione dettata dal legislatore statale con tale ultima norma, la quale, attribuendo "ex lege" la titolarità della stessa operazione di indebitamento come sopra assistita direttamente all'ente finanziatore con iscrizione nel proprio bilancio, ha di conseguenza reso inutile ogni puntualizzazione circa il soggetto tenuto al versamento dei connessi oneri di ammortamento.

Neppure il diverso orientamento seguito dalla Regione Lazio in fase applicativa è sufficiente a determinare la nuova connotazione del contributo in argomento.

Invero, l'indicato rilascio, da parte dei Comuni, di delega all'incasso all'Istituto finanziatore dei contributi assentiti dalla Regione, indica con chiarezza l'intendimento di influire sulle sole modalità di contabilizzazione dell'operazione, la quale rimane sostanzialmente identica al passato nei contenuti e garantisce la corresponsione dei contributi stessi, con le scadenze indicate nel piano di ammortamento del mutuo, direttamente all'Istituto finanziatore, in tal modo pienamente reso edotto dell'impegno della Regione.

Non si discosta, del resto, da queste regole la deliberazione G.R. n. 433 del 6 giugno 2008 che, anzi, ribadisce le ricadute contabili della contribuzione parziale in conto mutui da parte della Regione Lazio, limitandosi solo a puntualizzare come in queste ipotesi l'ente beneficiario sia tenuto ad iscrivere comunque nel suo bilancio la quota di indebitamento a proprio carico.

Per quanto sopra, ritiene il Collegio che, il Comune di Formia debba procedere all'iscrizione in conto competenza dei mutui assistiti conformemente alle disposizioni dell'art.1, comma 76, legge n. 311/2004, cioè a titolo di trasferimenti vincolati per la parte il cui ammortamento è sostenuto dalla Regione Lazio e ad a titolo di indebitamento per la sola parte residua. In linea con tale norma si provvederà all'iscrizione dei relativi ratei di ammortamento.

Non si ignora che le poste in questione sono "sensibili" , oltre che ai fini della corretta costruzione degli equilibri di bilancio, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi posti dal patto interno di stabilità, le quali hanno subito significativi mutamenti a partire dall'esercizio 2007 con l'introduzione del sistema di calcolo per saldi e con esclusione dal computo delle entrate derivanti da indebitamento. Tuttavia, proprio l'esigenza di puntuale rispetto dei vincoli da parte di tutti gli enti di un medesimo comparto in condizioni di parità di trattamento, impone maggior rigore nella classificazione delle poste secondo regole uniformi.

Del tutto incidentalmente il Collegio osserva che le indicate modalità di contabilizzazione , oltre a snellire le procedure contabili e ad evitare inutili duplicazioni nelle scritture, garantiscono la serietà dell'impegno assunto da parte dell'ente finanziatore, in linea con le disposizioni della legge regionale Lazio n. 88/80, nonché con quanto espressamente risultante dagli atti di concessione dei finanziamenti richiamati in fatto.

Alla stregua di quanto sopra, e salva la competenza del legislatore regionale a disciplinare diversamente la natura delle contribuzioni di cui trattasi, va per completezza esclusa la derogabilità del richiamato comma 76 in forza di clausole convenzionali o di atti amministrativi, che non possono incidere direttamente sulla materia contabile, indisponibile e coperta da riserva di legge. Se poi con essi si intendesse semplicemente rafforzare le garanzie di adempimento per l'Istituto mutuante, l'effetto desiderato, che peraltro - come sopra detto - pare estraneo al modello di

finanziamenti di cui alla normativa regionale più volte menzionata, andrebbe perseguito con formule chiare ed esplicite che evidenzino a monte la reale natura dei rapporti fra gli enti interessati, non già mediante meri accorgimenti di carattere contabile, di per sé non idonei a tale scopo.

*P.Q.M.*

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 13 novembre 2008

IL MAGISTRATO RELATORE

(Maria Luisa Romano)

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 5 dicembre 2008

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)

ANNO 2009

Deliberazione n. 2/2009

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- comune con meno di 5 mila abitanti- stabilizzazione- “assunzioni obbligatorie”-legge 68/1999

Deliberazione n. 4/2009

*Problematiche esaminate:* contabilità patrimoniale-destinazione d’uso- variazione-non applicabilità alle Regioni dell’art. 58, comma 2, legge 133/2008

Deliberazione n. 15/2009

*Problematiche esaminate:* spese indennità amministratori locali

Deliberazione n. 16/2009

*Problematiche esaminate:* patto di stabilità- mancato rispetto-blocco stabilizzazione del personale precario

Deliberazione n. 20/2009

*Problematiche esaminate:* spesa- incentivi alla progettazione-oneri riflessi- IRAP

Deliberazione n. 22/2009

*Problematiche esaminate:* entrate tributarie- competenza della potestà regolamentare del Consiglio- principio di irretroattività dei regolamenti

Deliberazione n. 27/2009

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- vacanza in organico di figura dirigenziale

Deliberazione n. 32/2009

*Problematiche esaminate:* entrate straordinarie- definizione-recupero da evasione tributaria e da violazioni del codice della strada



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 27 gennaio 2009*

*composta dai magistrati*

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Rosario SCALIA	Consigliere
Giuseppe BORGIA	Consigliere
Maria Teresa POLVERINO	Consigliere
Francesco ALFONSO	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

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;

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 Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 6733 il 25 novembre 2008, con la quale il Sindaco del Comune di Montebuono (Rieti) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1 bis/2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 27 gennaio 2009;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

#### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Montebuono, con nota n. 6330 del 14 novembre 2008, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di "procedere alla trasformazione di un posto da part-time a tempo pieno, pur non essendosi verificate cessazioni dal servizio", precisando che l'ente non è soggetto al patto di stabilità, che "la trasformazione del posto in questione riguarda categorie protette" e che "dette categorie non rientrano nei limiti del bilancio delle assunzioni e nei limiti del rispetto della spesa anno 2004".

Successivamente, con nota del 9 dicembre 2008, l'Amministrazione ha ulteriormente precisato che "la categoria protetta non è stata assunta per il rispetto dell'obbligo di riserva nelle Amministrazioni in quanto questo ente ha in servizio n. 7 dipendenti di ruolo".

#### **CONSIDERATO**

## Questioni pregiudiziali

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltro della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, tramite il quale, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio ( art. 66 Statuto regionale), non risulta ancora operante.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8, è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto.

La materia della contabilità pubblica non può, infatti, investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura

finanziaria-patrimoniale, in quanto ciò comporterebbe l'estensione della funzione consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa e porterebbe all'inserimento della Corte nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Ciò premesso, questa Sezione, in adesione ai criteri fissati nella sopra riferita deliberazione della Sezione delle Autonomie, per "materia di contabilità pubblica", ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva, ritiene si debba intendere il sistema che disciplina l'attività finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti e che ricomprende, in particolare, la materia dei bilanci e della rendicontazione, l'organizzazione finanziaria-contabile e la gestione delle entrate e delle spese. Non rientra, invece, in tale nozione tutto ciò che attiene alla fase antecedente del procedimento amministrativo, disciplinata da normative di carattere sostanziale.

Considerato il ruolo di controllore esterno e neutrale della Corte dei conti, sono inoltre da considerare ammissibili, dal punto di vista oggettivo, soltanto le richieste di parere che vertono su questioni di carattere generale e non anche quelle che implicano valutazioni su casi o atti gestionali specifici e, in quanto tali, rischiano di condizionare l'esito di procedimenti giurisdizionali o di determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività amministrativa degli enti.

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che rientrino nella "*de quo*" pubblica anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della

spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile nella misura in cui presuppone la corretta interpretazione ed applicazione delle ultime Leggi Finanziarie, ferma rimanendo la piena discrezionalità dell'ente nella scelta concreta delle modalità attraverso le quali sopperire al fabbisogno di personale.

### **Merito**

La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno richiede, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 101, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, il rispetto delle modalità e dei limiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

La materia delle assunzioni di personale da parte degli enti locali deve essere opportunamente inquadrata nell'ambito della complessa disciplina vincolistica che è stata emanata negli ultimi anni.

Iniziando la disamina dal 2007, la legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ha previsto una riduzione delle spese di personale attraverso il contenimento sia della dinamica retributiva che di quella occupazionale, con limiti più stringenti per gli enti non sottoposti al patto di stabilità, i quali, secondo il disposto del comma 562 dell'art. 1, possono procedere all'assunzione di personale esclusivamente nel limite delle cessazioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, rimanendo comunque fermo che le spese di

personale non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Successivamente l'art. 3, commi 120 e 121, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) ha introdotto la possibilità di derogare a tali vincoli, in presenza di determinati presupposti e nel rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno di personale, principio richiamato attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001.

Ultimamente il D.L. n. 112 del 25 giugno 2008 (art. 76.comma 2), convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, ha introdotto una nuova disciplina che ancora il contenimento della spesa di personale all'andamento delle spese correnti e prevede l'emanazione di un decreto con il quale verranno definiti parametri e criteri di virtuosità e correlati obiettivi differenziati di risparmio.

In attesa dell'emanazione del suddetto decreto viene sospesa per gli enti la possibilità di adottare le deroghe consentite dall'art. 3, comma 121 sopra richiamato, salvo che per i Comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a 10. Viene altresì fatto espresso divieto di procedere all'assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Della facoltà di deroga l'ente richiedente può fruire in quanto risulta avere un numero di dipendenti inferiore a 7 unità, purché rispetti le

ulteriori condizioni previste dalla legge. In particolare, la possibilità di assunzione è subordinata all'accertamento, da parte del medesimo ente:

- che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15 per cento (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007);
- che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto, ridotto del 20 per cento (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007);
- che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al principio di riduzione complessiva della spesa (art. 3, comma 121, della legge n. 244/2007) e che eventuali deroghe a tale principio siano adeguatamente motivate;
- che l'incidenza delle spese di personale sia inferiore al 50% delle spese correnti (art 76, comma 7 del D.L. n. 112 del 25 giugno 2008).

L'eventuale assunzione o trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno rimane subordinata alla preliminare verifica, da parte dell'ente, delle condizioni sopra riferite anche nel caso, come quello di specie, in cui la trasformazione concerne un posto ricoperto da personale appartenente alle categorie protette.

Ciò in quanto l'Amministrazione, occupando meno di 15 dipendenti, non rientra, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, legge 12 marzo 1999, n. 68, tra i soggetti obbligati ad assumere lavoratori appartenenti alle categorie protette.

La circostanza che la trasformazione del rapporto riguarda un dipendente assunto dall'Amministrazione sulla base di una scelta discrezionale e senza adempiere ad alcun obbligo tra quelli previsti dalle norme che tutelano le categorie protette, sottopone l'ente ai limiti e agli obblighi imposti dalle norme di carattere generale, le quali possono venire eventualmente derogate solo in presenza di altro obbligo imposto da altra norma, di pari o superiore grado.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 27 gennaio 2009.

Il Magistrato Relatore

(Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

(Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 2 febbraio 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo BIAGI)



**Repubblica Italiana**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 15 dicembre 2008*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere, relatore;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Primo Referendario;
Carmela Mirabella	Primo 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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;



VISTA la nota in data 1 ottobre 2008 prot. n. 314 con la quale l'Assessore alle risorse umane, demanio e patrimonio della Regione Lazio ha inoltrato richiesta di parere, ai sensi del citato art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulando specifico quesito in ordine alla portata che le disposizioni contenute nell'art. 58 della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, hanno nei riguardi dell'Ente stesso in considerazione dell'obiettivo posto, cioè quello di assicurare una gestione efficiente ed economica dei beni del patrimonio regionale; in particolare, se nel processo di "valorizzazione", inteso " lato sensu", previsto dal legislatore nazionale possa ritenersi ricompreso l' esercizio della facoltà di imprimere una diversa destinazione al bene immobile da inserire negli elenchi previsti, senza che la stessa comporti necessariamente la "verifica di conformità" agli strumenti urbanistici vigenti;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 10 dicembre 2008 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott. Rosario Scalia;

*PREMESSO*

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati indicati criteri atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento, nel suo concreto esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo: tra l'altro, con esso sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente (requisito soggettivo), nonché per la definizione dell'ambito oggettivo della funzione, circoscritto alla materia di contabilità pubblica (requisito oggettivo).

Ciò premesso, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, la verifica della sussistenza di entrambi i requisiti può concludersi affermativamente:

- a) sotto il primo profilo (soggettivo), in quanto la richiesta, pur avanzata dall' Assessore alle risorse umane, demanio e patrimonio, anziché dal Presidente della Regione medesima - cui spetta la rappresentanza legale dell'Ente, in qualità di vertice politico - amministrativo dello stesso - può ugualmente essere considerata, ai sensi dell'art. 42, 1 e 2 comma, dello Statuto dell'Ente, espressione dell'Organo di governo della Regione, sia perché la nomina degli Assessori si fonda sul criterio della scelta " intuitu personae" da parte del Presidente, sia perché, dopo la modifica della legge elettorale, che prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione, gli Assessori possono essere considerati alla stregua di veri e propri "delegati" del suddetto vertice politico-amministrativo dell'Ente;
- b) sotto il secondo profilo (oggettivo), il quesito concerne aspetti interpretativi incidenti in maniera significativa sulle modalità di

impostazione della contabilità patrimoniale dell'Ente, quale risulta disciplinata dagli articoli da 516 a 546 del Regolamento regionale 6 settembre 2002, e successive modificazioni e integrazioni. Al riguardo, non può non osservarsi che le disposizioni contenute nell'art.58 della legge 6 agosto 2008, n.133 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 vanno lette di concerto con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, e in particolare con quelle contenute nell'art. 27, relative al "Conto generale del patrimonio" cui il Legislatore nazionale attribuisce un valore sempre più significativo ai fini del risanamento economico della finanza pubblica, con la finalità espressa di promuoverne la valorizzazione. Tra l'altro, e non casualmente, è previsto che al conto del patrimonio deve essere allegato un elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare regionale alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e dell'eventuale reddito da essi prodotto.

A sottolineare ancor più la nuova "visione economica" in cui deve essere collocata la gestione del patrimonio immobiliare da parte delle Regioni e degli Enti pubblici in generale, è la disposizione di cui al comma 5 della citata disposizione, con la quale si richiede l'introduzione nel conto generale del patrimonio di una ulteriore classificazione, al fine di consentire l'individuazione di quei beni che siano suscettibili di utilizzazione economica.

Si tratta, nella sostanza, di principi ai quali ogni Regione avrebbe potuto e dovuto fare riferimento nell'occasione dell'approvazione della propria legge di contabilità.

Ben vero, è da osservare come l'art. 51 della l. r. 20 novembre 2001, n.25, recante "Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione Lazio" costituisca sostanziale ripetizione della disciplina statale.

Tuttavia, va sempre più condiviso l'orientamento giuscontabile più recente secondo cui le specifiche regole che presidiano la contabilità economica - comprensiva del conto del patrimonio, inteso in senso non più statico e descrittivo dei beni e delle attività possedute bensì dinamico e sempre più determinante delle scelte politico-gestionali di finanza pubblica - debbano formare oggetto di una attenzione almeno pari a quella che le Istituzioni e gli stessi studiosi hanno finora avuto per le regole che disciplinano la contabilità finanziaria; ciò anche se questa particolare area della materia della contabilità pubblica interferisce con altre materie (quale quella del diritto civile), la cui regolazione rientra nella competenza esclusiva del legislatore nazionale.

Ne consegue - secondo la Sezione - che anche la disciplina in parola, attinente alle modalità di "privatizzazione del patrimonio pubblico" dei beni appartenenti alle regioni e agli enti locali, non può non rientrare nel concetto di contabilità pubblica di cui è menzione nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Ciò premesso, si può dare ingresso alla trattazione del merito del quesito.

## CONSIDERATO

Il quesito rivolto dalla Regione Lazio concerne le modalità di applicazione all'Ente richiedente delle disposizioni contenute nell'art. 58, comma 2, della richiamata legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112; in particolare, è stato richiesto alla Sezione se sia consentito alla Regione Lazio di imprimere agli immobili, inseriti nell'elenco di cui al comma 1 della stessa legge, una destinazione d'uso diversa da quella prevista dagli atti di pianificazione urbanistica rientranti nella sfera di competenza degli altri livelli di governo del territorio, senza dover sottostare all'obbligo della verifica di conformità agli strumenti urbanistici vigenti.

Al riguardo, si premette che a norma dell'art.516 del Regolamento regionale 6 settembre 2002, n.1 e s. m. i. i beni della Regione sono distinti in demaniali e patrimoniali (secondo le norme dell'art. 822 e seguenti del codice civile) e questi ultimi in beni indisponibili e disponibili; inoltre, per quanto possa risultare di interesse in questa sede, l'art.519 del citato regolamento (classificazione e destinazione dei beni) specifica che l'assegnazione dei beni in questione ad una delle categorie di classificazione così indicate rientra nella competenza della Giunta regionale, la quale è tenuta ad adottare uno specifico provvedimento (di natura collegiale) motivato in base alla natura, alle caratteristiche e alla destinazione dei singoli beni. Il provvedimento è sottoposto a specifica forma di pubblicità (pubblicazione nel BURL).

L'assegnazione a una delle categorie specificate ha luogo in sede di prima approvazione dell'inventario e, per i beni successivamente acquisiti, all'atto della loro acquisizione.

Nel caso che si registri una variazione dei relativi presupposti, la classificazione e la destinazione di un bene possono essere modificate con le procedure e le modalità richiamate.

La legislazione regionale in materia pone particolare attenzione ai beni immobili, sia demaniali che patrimoniali, prescrivendo che essi vengano sottoposti a ricognizione periodica al fine della loro migliore utilizzazione e per l'aggiornamento dei valori iscritti negli inventari, qualora ne ricorrano i presupposti; risulta specificata la periodicità da rispettare, ancorata a un lasso di tempo che non deve essere superiore a dieci anni.

Il sistema regionale delle regole poste a presidio della c.d. "valorizzazione dei beni pubblici" risulta completato dalla disciplina riguardante il passaggio dei beni da una categoria ad un'altra. Tale passaggio è consentito dalla categoria del demanio a quella del patrimonio, così come dalla categoria del patrimonio indisponibile a quella del patrimonio disponibile: decisione di natura provvedimentoale rientrante, anche questa, nella competenza dell'Esecutivo regionale (Giunta), dovendo con tale atto essere dichiarata esplicitamente la cessazione della destinazione dei beni per finalità pubbliche.

In maniera non equivoca il Legislatore regionale fa derivare da tale provvedimento della Giunta - con cui si dichiara, appunto, la cessazione dei beni dalla loro destinazione all'uso pubblico - la possibilità

di operarne la dismissione. In tal modo, anche questa attività può ben considerarsi una delle forme attraverso le quali si manifesta l'impegno del potere pubblico nel "valorizzare", appunto, il complesso dei beni immobili di proprietà.

Orbene, non sembra sussistere alcun dubbio sul fatto che la disciplina recata dall'art.58 della legge n.133/2008 influenzi in maniera diretta la disciplina posta in essere dal Legislatore regionale in tema di inventari, venendo a toccare alcuni degli aspetti di essa che attengono al modo come oggi deve essere inteso e realizzato l'obiettivo politico - amministrativo della "valorizzazione dei beni pubblici", sia di quelli appartenenti alla categoria dei beni demaniali, sia di quelli appartenenti alla categoria dei beni immobili patrimoniali.

Ciò è quanto si può desumere dalle disposizioni contenute negli artt. 544 - 546 del citato Regolamento regionale n.2/2002, che disciplinano il contenuto dell'inventario generale: un contenuto che non si limita, per i beni del demanio regionale, a registrarne la "descrizione del loro stato quale risulta dai dati catastali" ma anche a fornire "l'indicazione delle eventuali concessioni assentite sui beni" (art.544, comma 5); mentre, per i beni immobili patrimoniali, lo stato descrittivo e valutativo di essi comprende tra l'altro - per l'analisi che qui interessa svolgere - "i dati catastali, la stima o la rendita imponibile", "i titoli di provenienza", "il reddito", "il valore fondiario approssimativo", "l'uso o servizio speciale a cui sono destinati e la durata di tale destinazione", nonché "la destinazione urbanistica".

È in ragione di tale ultima indicazione, alla luce della normativa

posta dall'art. 58, comma 1, della legge statale n.133/2008, che la Regione ha prospettato la possibilità di un percorso di autonoma valutazione della qualità del bene immobile, che non si dimostra indifferente ai fini della determinazione del valore da assegnare all'unità immobiliare interessata nonché del reddito che da un suo diverso uso potrebbe derivarne per le casse dell'erario regionale.

Nasce da qui l'interesse della Regione a conoscere se sia ad essa applicabile la norma espressamente dettata per i Comuni (comma 2), a tenore della quale "la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale" e che "tale variante, in quanto relativa a singoli immobili non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni", risultando nondimeno obbligatoria "nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente".

Ciò premesso, al fine di una corretta soluzione del quesito posto, la Sezione ritiene utile formulare talune considerazioni preliminari sul quadro normativo generale di riferimento.

E' da osservare al riguardo che le disposizioni dell'art. 58 del d.l. 112/2008 costituiscono il punto di riferimento normativo più aggiornato per l'Amministrazione regionale - così come per gli altri livelli territoriali di governo interessati - perché venga curata, nei fatti, una più efficiente



ed economica gestione dei beni patrimoniali a vario titolo posseduti, rappresentando un contributo al perseguimento del principio del buon andamento ex art. 97 Cost..

Le suddette disposizioni vanno lette in maniera integrata con quelle contenute nell'art.2, comma 594, della "legge finanziaria per il 2008" (legge 24 dicembre 2007, n.244), nel quale è previsto che tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, comprese quindi le Regioni, debbono procedere all'adozione di piani triennali finalizzati alla razionalizzazione dell'utilizzo, tra l'altro, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali.

Le disposizioni successive rendono chiaro che l'intento del legislatore non è soltanto quello di promuovere la cessione di patrimonio pubblico, quanto anche e soprattutto quello di una "efficientizzazione" della gestione complessiva degli assets patrimoniali, e quindi non più in un'ottica di pura ricerca di copertura del fabbisogno finanziario.

Per evitare che il piano all'uopo predisposto dalla Giunta Regionale si riduca a una mera enunciazione di principio, il Legislatore nazionale ha opportunamente previsto due forme di controllo:

a) ai sensi dell'art. 1, comma 597, della citata legge n. 244/2007 è prevista la messa a punto di una relazione a consuntivo del grado di realizzazione del piano stesso, da sottoporre alla valutazione sia del Collegio dei revisori sia della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

b) altra forma di controllo è costituita, poi, da quella "sociale", affidata ai cittadini. A ciò appare finalizzato il successivo comma 598, a tenore del quale i piani triennali di cui al comma 594 sono resi pubblici con la pubblicazione sul sito web dell'Ente e attraverso gli Uffici relazioni con il pubblico.

E' utile, poi, sottolineare come sempre la legge finanziaria per il 2008 preveda come presupposto necessario per la redazione del piano triennale, ai sensi del comma 599, la comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati relativi ai beni immobili ad uso abitativo o di servizio, sui quali si vantino a qualunque titolo diritti reali o se ne abbia a qualunque titolo la disponibilità.

Ad avviso della Sezione, l'approvazione concomitante del piano con il bilancio è resa necessaria dal fatto che gli obiettivi di razionalizzazione non possono che avere degli effetti finanziari; e questi ultimi non possono non trovare riscontro nel sistema di bilancio.

Per questa ragione la sua approvazione non può che spettare, nel contesto degli Enti territoriali, all'Organo di indirizzo e controllo politico e, nel caso si specie, al Consiglio regionale; indicazione questa che risulta confermata dal tenore dell'art. 58 della legge n. 133/2008.

Nulla dice la normativa a proposito di eventuali variazioni del piano. Ciò è da ritenere giustificato dal fatto che esso non ha una funzione autorizzatoria in senso giuridico bensì esclusivamente una valenza programmatica.

Passando all'esame dello specifico quesito posto dalla Regione Lazio, è da osservare come lo stesso attenga ad un particolare profilo

della legislazione urbanistica che incide sui rapporti interni a due diversi livelli di governo del territorio (Regione/Comune e, occorrendo, Provincia/Comune): nello specifico, se cioè la Regione possa procedere, nell'individuazione dei beni da inserire nei singoli piani di alienazione o valorizzazione, ad una nuova e diversa destinazione urbanistica dei singoli beni, senza dover sottostare alla necessità di conformarsi agli strumenti urbanistici vigenti, così come espressamente previsto per il Comune dal più volte citato art. 58, comma 2, sia pure alle condizioni ivi previste.

La Sezione osserva, al riguardo, come la disciplina contenuta nel suddetto art.58, riguardata sotto il profilo della materia della "contabilità pubblica" e, più specificamente, sotto quello della "contabilità patrimoniale", come in precedenza specificato, contenga alcune novità anche rispetto alla normativa più recente da ultimo richiamata (Legge finanziaria statale per il 2008).

Si fa riferimento alle implicazioni che possono derivare dall'introduzione, nel sistema normativo che regola la materia del "governo del territorio", della disposizione contenuta nel comma 2, della quale sono da ritenere come destinatari esclusivi i Comuni.

In questo caso la competenza del Legislatore nazionale viene ad esplicarsi in un'area - quella della semplificazione del processo di approvazione dei piani di alienazione/valorizzazione di beni immobili di proprietà comunale, che rientrano nella casistica così come individuata - che da sempre la Corte costituzionale ha ritenuto rientrare nella materia dell'ordinamento degli Enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p.

(organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) della Costituzione (ex plurimis, cfr. C. Cost.le n.43/2004, n. 69/2004, n. 167/2005, n. 343/2005).

Alla luce delle considerazioni svolte e dello specifico richiamo alla più recente legislazione di settore (normativa rivolta alla "valorizzazione dei beni pubblici"), non solo di fonte statale, appare evidente che il Legislatore nazionale non ha inteso dimostrare alcun intento ablatorio o anche semplicemente modificativo delle competenze spettanti ai diversi livelli di governo interessati, e in particolare a quello proprio del Comune nella materia di cui trattasi. Quest'ultima rientra, infatti, da sempre nella competenza esclusiva del Comune, ancorché subordinata al potere di vigilanza della Regione, cui spetta la sola approvazione degli strumenti urbanistici generali emanati dal Comune: in tal senso sono da leggere le disposizioni contenute nella legge n. 1150 del 17 agosto 1942 (Legge Urbanistica ) e in quelle successivamente intervenute (legge 6 agosto 1967, n. 765; legge 28 febbraio 1985, n.47; d.P.R. 22 aprile 1994, n.425; da ultimo il T.U. dell'edilizia approvato con il d.P.R. 6 giugno 2001, n.380).

Ciò posto, se ne deve dedurre che la norma specifica, relativa ai Comuni, con la quale si esonera questi ultimi dall'obbligo di sottoporre ad approvazione del Consiglio Comunale le varianti in questione al piano regolatore generale, lungi dal costituire un "vulnus" alle attribuzioni dell'ente Comune, ne esalta invece la portata, semplificandone soltanto le modalità attuative, con l'attribuire alla Giunta Comunale un potere limitato e circoscritto alle fattispecie espressamente individuate nel

comma 2 dell'art. 58, di modifica dello strumento urbanistico generale, senza doverne investire necessariamente l'organo ausiliare.

Ne consegue che al quesito posto dalla Regione sulla possibilità di non sottostare all'obbligo della verifica di conformità della (nuova e diversa) destinazione dei beni inseriti nell'elenco, approvato con la legge di bilancio annuale, agli strumenti urbanistici generali emanati dai Comuni non può che darsi risposta negativa.

Una diversa interpretazione della norma, che estendesse alla Regione - o, per altro verso, alla Provincia - la potestà derogatoria, prevista in favore del Comune, rispetto all'obbligo di promuovere un'apposita variante allo strumento urbanistico generale, di competenza dell'organo consiliare, sia pure nei (soli) casi e alle condizioni espressamente previste dalla norma, si porrebbe in contrasto non solo con la lettera della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 58 in applicazione del noto brocardo "ubi voluit" (il legislatore) dixit" (con quel che segue), bensì anche con la stessa Costituzione, atteso che una tale interpretazione comporterebbe un'invasione, da parte dell'Ente Regione, della sfera di competenza riservata al Comune, dalla legislazione urbanistica generale, rafforzata dalla collocazione equiordinata di quest'ultimo con la Regione (oltre che con lo Stato) in base al nuovo art.114 della Costituzione.

E' da aggiungere ancora che il vigente art. 117 Cost. sancisce il principio di leale collaborazione tra i diversi Enti territoriali, venendo tale modello relazionale a sostituire il precedente sistema, per cui è da ritenere che esso si debba realizzare, nella concretezza della gestione

quotidiana delle diverse politiche pubbliche multi - level, attraverso il ricorso alle diverse forme di collaborazione, peraltro codificate dalla legislazione vigente, da quella che viene definita "intesa" alle diverse ipotesi di "partecipazioni", ai casi in cui si debba ricorrere al "coordinamento" oppure risulti necessario "sentire" l'Ente interessato, in relazione a quanto disposto dall'art. 118 Cost..

Conclusivamente, pertanto, la Sezione esprime l'avviso che l'approvazione, da parte della Regione, del proprio piano (rectius, dei propri piani) di alienazione e valorizzazione dei beni immobili, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 58 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, risulta subordinata al rispetto delle prescrizioni contenute negli atti di pianificazione generali degli altri livelli di governo (Provincia - Comune).

***P.Q.M.***

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 15 dicembre 2008.

L'ESTENSORE

(Rosario Scalia )

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 10 Febbraio 2009

Il Dirigente del Servizio del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 21 maggio 2009*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere - relatore;
Carmela Mirabella	Consigliere

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

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

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla predetta legge costituzionale n. 3/2001;

Visti gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Gaeta con nota n. 17543 del 30 aprile 2009;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 5/2009 del 19 maggio 2009, con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna adunanza per deliberare collegialmente sulla questione;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

CONSIDERATO in

**FATTO**

L'Amministrazione comunale di Gaeta, con nota n. 17543 del 30 aprile 2009 a firma del Sindaco pro-tempore, inoltrata direttamente *"in quanto non risulta ancora operativo il Consiglio delle Autonomie Locali per Lazio"*, ha chiesto di conoscere l'avviso di questa Sezione regionale di controllo in ordine alla possibilità, per l'esercizio 2009, di rideterminare in aumento, con le modalità di computo di cui al D.M. 4 aprile 2000, n. 119, indennità e gettoni di cui all'art. 82 del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL), quantificati, a tutto il 2008, nella misura in atto alla data del 30 settembre 2005 abbattuta del 10% in applicazione dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006).

L'istante evidenzia che il predetto abbattimento ha, a suo tempo, eroso le maggiorazioni di cui all'art. 2, comma 2 del citato D.M.119/2000 - già in precedenza applicate integralmente, ricorrendone le condizioni, per l'ammontare massimo del 10% sulle basi tabellari - che si intenderebbe ripristinare.

Peraltro, sulla correttezza di tale scelta, che implicherebbe comunque la predisposizione, nel bilancio 2009, attualmente in corso di approvazione, di idoneo stanziamento in parte spesa, influisce l'interpretazione delle nuove norme di



carattere finanziario contenute nel d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e segnatamente dell'art. 76, comma 3 che ha in parte novellato a regime l'art. 82 del TUEL eliminando la possibilità di incrementare le indennità degli amministratori locali.

Ad alimentare l'incertezza circa l'impatto di tale novella sulla previgente normativa, ivi compresa quella di rango secondario contenente le regole per la quantificazione delle indennità in argomento, concorre - secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione - l'assenza di un orientamento univoco delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che si sono già pronunciate sulla materia in sede consultiva, le quali, in ordine all'ipotesi formulata, renderebbero ugualmente prospettabili tanto una soluzione "possibilista" (vedasi Sez. controllo Veneto del. n. 130/2008 e nell'interpretazione della richiedente Sez. controllo Lombardia del. n. 102/pareri/2008), tanto una tesi negativa (Sez. controllo Basilicata del. n. 18/2009/PAR).

Nel contesto indicato, l'Ente fa rilevare che:

*"a) la riduzione operata era legata alle misure dell'ammontare alla data del 30 settembre 2005 e quindi oggi potrebbero presentarsi diversi valori di indennità tra amministrazioni analoghe;*

*b) la norma dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 157 dell'8.05.2007 limitatamente agli organi regionali, determina un diverso trattamento per organi che la Costituzione stessa pone sullo stesso piano".*

## **CONSIDERATO**

La Sezione, in via preliminare, ritiene sussistere, nella fattispecie, i presupposti di ammissibilità per pronunciare nel merito.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, la richiesta è ritualmente prodotta dal Sindaco, in forza della legittimazione rappresentativa che gli è riconosciuta ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000. Rimane, poi, del tutto irrilevante l'inosservanza della modalità di avvio della procedura per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, sia perché detta modalità già in astratto non è concepita dal legislatore come esclusiva bensì come percorribile in via "*di norma*", sia perché la sua inosservanza è in concreto adeguatamente motivata dall'impossibilità obiettiva di farvi ricorso, attesa la non ancora effettiva operatività del suddetto organo.

Parimenti la richiesta è ammissibile sul piano oggettivo. Infatti, il contenuto del quesito posto riguarda l'interpretazione di norme finanziarie, direttamente incidenti sul bilancio dell'esercizio in corso, come del resto evidenziato dalla stessa Amministrazione nell'istanza di parere, in quanto intese ad introdurre limiti all'espansione di specifiche voci di spesa. La stessa attiene, perciò, alla materia di contabilità pubblica rispetto alla quale, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, si radica la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Trattasi, inoltre, di questione che presenta rilievo generale e che è stata correttamente posta in via preventiva, in vista dello svolgimento di attività amministrativa non ancora avviata e per la quale non risultano pendenti procedimenti giurisdizionali di alcun tipo a carico del Comune istante, elementi che la rendono intrinsecamente riconducibile all'alveo delle attribuzioni consultive in

argomento.

Nel merito, va precisato che il diritto degli amministratori degli enti locali alla percezione di un compenso per le attività svolte in virtù della carica politica ricoperta trova la sua genesi nelle disposizioni dell'art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265, successivamente interamente confluito nell'art. 82 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come integrato dalla disciplina regolamentare concernente i criteri per la determinazione del *quantum* del compenso stesso, dettata dal DM 4 aprile 2000 n. 119 a tutt'oggi vigente.

Mentre la predetta normativa primaria ha subito modifiche per effetto delle leggi finanziarie di più recente emanazione, talune dirette a congelarne l'applicazione, talaltre aventi carattere strutturale, non altrettanto dicasi per il citato D.M. 119/2000, sostanzialmente fermo all'impostazione originaria.

Pertanto, oltre a rivedere l'art. 82 TUEL nel suo complesso alla luce delle relative innovazioni espresse, per proporre una lettura con esse congruente anche delle parti non espressamente modificate o abrogate, si impone di individuare quali disposizioni del regolamento attuativo siano incompatibili con le sopravvenute norme di legge e perciò da considerare tacitamente caducate.

La risposta al quesito posto dal Comune di Gaeta, dunque, esige la puntuale ricostruzione del quadro normativo di riferimento nella sua dimensione evolutiva.

Al riguardo non è influente rilevare che il citato art. 82 del TUEL, nel testo originario, nel demandare alla fonte regolamentare i parametri di commisurazione dei compensi in questione sulla base degli indirizzi predeterminati nel comma 8, ne rimetteva la concreta quantificazione alla autonomia degli enti interessati, titolari

del potere di discostarsi dagli importi di riferimento, tanto in diminuzione che in aumento, fermi taluni limiti prefissati di sostenibilità finanziaria (comma 11, nel testo originario).

Coerentemente, il D.M. 119/2000 ha: da un lato individuato una griglia di compensi tabellari differenziati prevalentemente in ragione delle dimensioni demografiche dell'ente e strutturati in una componente di base fissa ed in una maggiorazione eventuale, da corrispondere al ricorrere di determinati presupposti concreti (art. 2); dall'altro ribadito che detti importi potevano essere aumentati o diminuiti con deliberazione degli organi competenti, solo vincolando le deliberazioni incrementali al rispetto di determinate percentuali di incidenza della correlata spesa sul totale delle spese correnti (art. 11).

L'attribuzione espressa di siffatto potere discrezionale ha consentito nel tempo di individualizzare le indennità ed i gettoni di presenza per singolo ente, senza imporre un trattamento omogeneo tra amministratori di enti della stessa tipologia, nel rispetto delle rispettive sfere di autonomia.

Siffatta impostazione legislativa, che ha dato considerazione prioritaria e prevalente alle scelte proprie degli enti rispetto alla garanzia di un trattamento formalmente uguale per la generalità dei titolari di cariche politiche della stessa specie presso gli enti territoriali, ricava la sua logica dalla considerazione delle diversità che naturalmente connotano detti Enti sia sul piano delle peculiarità gestionali, sia su quello finanziario, consentendo loro ambiti di autonomia che hanno trovato pieno fondamento costituzionale nella sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione.

La impostazione legislativa di cui trattasi ha comportato l'insorgenza di situazioni concrete assai variegata, pur nella coesistenza di un sistema di definizione di trattamenti tabellari, concepiti non già come misura obbligatoria dei diritti individuali, bensì come parametri di riferimento indefettibili per l'esercizio dei poteri discrezionali all'uopo intestati alle amministrazioni interessate.

E' in questo contesto che è venuto dapprima ad inserirsi l'abbattimento del 10%, imposto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), sulla misura delle indennità in essere alla data del 30 settembre 2005 e successivamente la sostituzione, ad opera del D.L. 112/2008 ed a decorrere dalla relativa entrata in vigore, dell'art. 82, comma 11, del TUEL con un nuovo testo che ha determinato l'abrogazione di quello originario, concernente i poteri discrezionali di commisurazione delle indennità di carica.

Riguardo alla natura della riduzione di cui al comma 53 sopra citato ed al suo automatismo si è più volte soffermata la giurisprudenza contabile in sede consultiva, precisando con pluralità di argomentazioni che la stessa era da considerarsi obbligatoria per il solo esercizio finanziario 2006, connesso al limite temporale di applicazione della relativa norma introduttiva, con conseguente riesplorazione per gli esercizi successivi delle potestà discrezionali di cui all'art. 82, comma 11, del TUEL nel testo vigente anteriormente alle modifiche apportate dal decreto legge n. 112/2008, potestà ribadite dall'art. 11 del D.M. 119/2000 sopra citato, da esercitarsi in modo espresso e motivato conformemente alle regole dettate dalla legge n. 241/1990 e s.m.i. in materia di attività amministrativa (vedasi *ex plurimis*, Sez. controllo Toscana del. n. 11/P/2007; Sez. controllo Veneto

del. n. 130/2008 ).

Dal sopra riportato univoco orientamento la Sezione non ha motivo di discostarsi. Al riguardo, il Collegio ritiene peraltro di dover precisare che la portata temporalmente limitata della riduzione automatica di cui trattasi discende non tanto dall'inserimento dell'art. 1, comma 53, in una legge finanziaria - argomento destituito di portata generale, stante la natura di siffatto strumento normativo che ne fa idoneo "contenitore" anche di innovazioni di carattere "ordinamentale", sia pure limitatamente a quelle che abbiano rilievo strumentale alla determinazione dei saldi di finanza pubblica (vedasi art. 11, comma 3, lett. *i bis*) della legge 468/1978 e s.m.i.) - quanto piuttosto da una lettura coordinata della norma citata con il successivo comma 54 della medesima legge, introduttivo, con diverso tenore letterale, di una riduzione analoga espressamente dotata di efficacia pluriennale, nonché dalla mancata contestuale modifica espressa a regime del comma 11 dell'art. 82 del TUEL.

Posto quanto sopra, si osserva che la richiamata riduzione indifferenziata non solo non ha comportato la rimozione delle diversità già prodottesi in passato per il legittimo esercizio delle facoltà discrezionali di cui all'art. 82 TUEL, ma ne ha anzi accentuato la portata negli esercizi successivi al 2006, per effetto dei comportamenti disomogenei seguiti da ciascun ente nel ripristinare o meno le indennità nelle misure antecedentemente applicate.

Infatti, dovendosi escludere un ripristino automatico di tali misure in costanza di una norma che ne rimetteva la concreta definizione, anche in riduzione, ad una scelta discrezionale delle amministrazioni interessate, le medesime si sono

consolidate in base alle regole vigenti per il 2006 anche per gli esercizi successivi presso tutti gli enti che non hanno provveduto ad adottare ex novo espresse deliberazioni incrementalì. Simile consolidamento, oltre a scaturire dall'eventuale adozione di apposite deliberazioni confermatìve di tipo decrementale, ha costituito il naturale effetto di comportamenti inerti che, ad avviso di questo Collegio, in assenza di specifiche qualificazioni normative, ne hanno assunto, nel contesto dell'impianto normativo in argomento, rilevanza di presupposto di fatto.

Peraltro, in applicazione dell'art. 82, comma 11 del TUEL e dell'art. 11 del DM n. 119/2000 rimaneva comunque legittimo deliberare in senso diverso con efficacia *ex nunc*.

Siffatto potere ha subito, tuttavia, una drastica compressione con l'entrata in vigore dell'art.76 comma 3 del d.l. 112/2008, convertito senza modifiche nella legge n. 133/2008.

Ed invero, la norma ha riscritto integralmente il testo del predetto comma 11 dell'art. 82, comportando la tacita abrogazione della norma regolamentare che ne replicava il contenuto. Conseguentemente è, allo stato, destituita di fondamento legittimante l'adozione di iniziative volte a modificare discrezionalmente i limiti tabellari delle indennità e dei gettoni di presenza in argomento.

Eventuali deliberazioni tendenti a realizzare questo effetto, in quanto adottate in carenza di attribuzioni, risulterebbero perciò affette da invalidità.

In questa prospettiva, va inquadrata la problematica del ripristino delle indennità nella misura applicata al 30 settembre 2005, cioè anteriormente alla decurtazione del 10% di cui si è sopra detto, che non può considerarsi ammissibile

*tout court* in dipendenza della transitorietà della decurtazione stessa.

Ed invero, per quanto sopra detto mentre il ripristino non può che ritenersi vietato, così come di recente affermato dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata (del. n. 18/2009/PAR), ove qualificabile come incremento di natura discrezionale ex art. 11 del DM 119/2000, al contrario sarà ammissibile se configurabile come rideterminazione dell'indennità nella misura tabellare, sia a livello di componente di base, sia nelle maggiorazioni di cui all'art. 2 del citato Decreto applicativo.

Tenuto conto, peraltro, che queste ultime non sono necessariamente cumulabili né dovute in modo automatico, bensì maturano solo in presenza dei presupposti e delle condizioni indicate dal regolamento, il relativo riconoscimento è subordinato all'adozione di una deliberazione avente efficacia di accertamento dichiarativo, con la quale l'amministrazione interessata ne attesta sotto la propria responsabilità l'esistenza. Va da sé che detta deliberazione non potrà essere applicata retroattivamente e neppure mantenuta ultrattivamente in vita oltre l'esercizio finanziario di riferimento, in assenza di atti confermativi espressi che ne affermino la perdurante legittimità.

Per completezza, si precisa che con le medesime argomentazioni è da ritenere attualmente legittima ed auspicabile la revisione delle indennità che eccedono i suddetti limiti tabellari, ancorché derivanti da deliberazioni a suo tempo legittimamente adottate, decrementandole per la parte eccedente.

Una scelta in questa direzione risponderebbe, infatti, a principi di sana amministrazione oltretutto alla "ratio" della recente legislazione finanziaria - e



segnatamente dell'art. 61, comma 10, del d.l. 112/2008, che ha congelato ogni forma di indicizzazione automatica almeno a tutto il 2011 – evidentemente ispirata, per il tenore che la caratterizza e per il contesto sistematico di riferimento, all'esigenza di contenimento dell'espansione delle indicate voci di spesa, per loro natura incidenti sul bilancio corrente, nell'ottica di garantirne la riqualificazione e la piena stabilità.

L'orientamento, del resto, è in linea con quello già espresso dalla Sezione di controllo per la Lombardia con la deliberazione n.102/pareri/2008, impropriamente citata dalla richiedente Amministrazione comunale di Gaeta a sostegno della legittimità di ogni forma di rideterminazione incrementale tendente a recuperare l'abbattimento del 10% imposto a suo tempo dall'art.1, comma 53 della legge n. 266/2005.

In conclusione, il Comune di Gaeta potrà applicare le maggiorazioni di cui all'art. 2 del DM 119/2000 ex *nunc* e previo accertamento della sussistenza dei relativi presupposti al momento dell'adozione della deliberazione, con esclusione di ogni altra forma di incremento della indennità corrisposta a tutto il 2008.

#### **PQM**

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 21 maggio 2009.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Maria Luisa Romano)

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 29 maggio 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere –RELATORE;
Carmela Mirabella	Consigliere.

*nell'adunanza del 21 maggio 2009*

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 predetta legge costituzionale n. 3/2001, ed in particolare l'art. 7, comma 8, relativo alle funzioni consultive delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio della detta attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Formia con nota n. 1552 del 17 marzo 2009;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 5/2009 del 19 maggio 2009, con la quale è stata disposta la convocazione dell'odierna adunanza per deliberare collegialmente sulla questione;

UDITO, in camera di consiglio, il relatore Consigliere dott.ssa Maria Luisa Romano;

*PREMESSO*

Il Comune di Formia, con nota n. 1552 del 17 marzo 2009 a firma del Sindaco pro-tempore, ha formulato richiesta di parere ai sensi della legge n. 131/2003 in ordine alla possibilità di continuare ad avvalersi nel corso del 2009 di personale in servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato che - pur maturando nel medesimo esercizio 2009 il requisito del prescritto periodo di servizio minimo, anche non continuativo, già svolto presso l'Ente con le scadenze temporali di cui all'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e perciò avviato a stabilizzazione con apposite deliberazioni programmatiche - non può essere assunto nell'immediato a tempo indeterminato stante il mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno nell'esercizio 2008 ed alla luce dell' art. 76, comma 4, del D.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, introduttivo del divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti locali che si trovino nelle predetta situazione.

In particolare, si chiede di conoscere se detto personale possa essere mantenuto in servizio mediante protrazione dei rapporti in essere, in applicazione dell'art. 3, comma 92, della legge n. 244/2007 ed in vista di una possibile stabilizzazione nell'esercizio 2010 ovvero, in alternativa, se alle deliberazioni di

Giunta con le quali sono state a suo tempo previste le stabilizzazioni *“possa attribuirsi efficacia costitutiva dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato con effetto dal giorno successivo alla maturazione del periodo triennale compiuto e prescritto dalle norme sulla stabilizzazione, ritenendo pertanto tale processo non ancora in atto, ma già concluso”*.

Precisa l'Amministrazione richiedente di avere sulla questione già acquisito tanto il parere tecnico dell'Avvocatura comunale, tanto quello del Dipartimento per la Funzione Pubblica, discordanti quanto al merito e quindi reputati insufficienti a dirimere i dubbi interpretativi sopra illustrati.

Nella richiesta di parere vengono richiamati alcuni orientamenti già espressi in materia, ancorché su fattispecie con diversi caratteri di peculiarità, da altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

#### CONSIDERATO

##### Questioni preliminari.

La Sezione preliminarmente afferma la piena sussistenza dei presupposti di ammissibilità per pronunciare nel merito. Indubbia è, infatti, la piena legittimazione soggettiva del richiedente, nella qualità di rappresentante legale dell'Ente interessato ex art. 50 del d.lgs. 267/2000, ed inoltre nella specie le questioni prospettate, prescindendo dalla concretezza della fattispecie che ne ha occasionato l'emersione (sempre sussistente a monte nelle richieste di parere), hanno astratta natura generale ed interpretativa di norme di carattere finanziario dotate, singolarmente e nella relativa successione cronologica, di impatto diretto sulla corretta impostazione dei bilanci dell'Ente. La richiesta è, perciò, ad avviso del

Collegio pienamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica di cui è menzione nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nell'accezione tecnica che di essa si ricava dal contesto sistematico di riferimento, come a più riprese puntualizzata dalla giurisprudenza contabile (Sezione delle Autonomie, atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006). A tale specifico riguardo, non è ininfluente osservare che le problematiche poste dall'Amministrazione comunale di Formia - ancora irrisolte e che non hanno dato adito ad attività gestionale già consolidata rispetto alla quale la funzione consultiva sarebbe per altri versi inammissibile in quanto priva del carattere ausiliario e necessariamente preventivo ad essa proprio - trovano diretta genesi nel fatto del mancato rispetto del patto di stabilità interno, ispirato alla obbligatoria riqualificazione della spesa corrente in termini di sostenibilità e, segnatamente, al contenimento della componente impiegata per l'acquisizione di risorse umane, nonché nel rinnovato rafforzamento da parte del legislatore nazionale di detti obblighi di partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica con la reintroduzione della sanzione, in caso di inosservanza, del divieto generale ed assoluto di assunzioni (art. 76, comma 4, del D.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008). Quest'ultimo viene nella specie ad innestarsi sui processi di stabilizzazione già intrapresi dall'Amministrazione richiedente e che avrebbero dovuto trovare fisiologico completamento proprio nel corrente esercizio 2009, viceversa interessato all'applicazione della predetta sanzione.

Ne consegue che i dubbi profilati nascono dalla necessità di reinterpretare le disposizioni in materia di stabilizzazione alla luce della menzionata sopravvenienza

normativa, offrendone in tal modo una lettura con essa compatibile e riconducibile a sistema.

L'orientamento sopra espresso è, del resto, confortato dalla presenza di numerose pronunzie conformi sul punto, già adottate da altre Sezioni di questa Corte, talune peraltro ben note alla stessa Amministrazione interessata (vedasi, ex plurimis, Sez. controllo Basilicata del. n. 184/2008; Sez. controllo Lombardia del. n. 8/pareri/2008; Sez. controllo Emilia Romagna n. 2/2009/par.).

#### Questioni di merito

Nel merito, la richiesta all'esame si compone di due quesiti specifici che il Collegio ritiene di affrontare nell'ordine in cui sono stati posti dalla richiedente.

Il primo ha ad oggetto la legittimità dell'applicazione, in luogo della prevista stabilizzazione dei lavoratori in servizio che nel corso dell'esercizio 2009 giungono a maturazione del prescritto triennio di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente alle date indicate dall'art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007, dell'art. 3, comma 92 della legge da ultimo citata concernente la facoltà di proroga dei rapporti in corso in pendenza delle dette procedure di stabilizzazione.

Al riguardo, ritiene il Collegio di puntualizzare che l'istituto della proroga si differenzia da quello del rinnovo contrattuale in quanto configura una modifica del solo termine finale del rapporto negoziale, che rimane per il resto identico nei contenuti. Quindi, la proroga di un rapporto di lavoro da parte di una pubblica amministrazione non equivale ad una nuova assunzione e per tale ragione, in via di principio, non soggiace ai divieti ed ai limiti propri dell'attività di reclutamento, pur

configurando una spesa corrente per provvista di personale che deve trovare idonea copertura finanziaria ed essere disposta nel pieno rispetto dei vincoli di contenimento ad essa propri sulla base rispettivamente dei principi che presiedono agli equilibri di bilancio e delle normative di carattere finanziario vigenti per l'esercizio di competenza. Ne consegue che il divieto di assunzioni introdotto dall'art. 76 del D.l. n. 112/2008 e relativa legge di conversione non è da ritenersi esteso in via diretta anche all'applicazione del richiamato comma 92.

E tuttavia, parimenti ciò non esime dal chiedersi se il divieto in argomento - basato, giova ricordare, sulla considerazione di una situazione di fatto determinata da pregressi comportamenti gestionali dell'ente interessato poco accorti e non rispettosi di obiettivi finanziari vincolanti - venga ad influire sui presupposti e sulle condizioni fissate in astratto per il legittimo ricorso alla proroga ex comma 92, paralizzandone indirettamente l'applicazione.

All'uopo si deve tener conto del fatto che la disposizione richiamata si inserisce in un contesto sistematico volto a contenere il ricorso al c.d. precariato da parte delle amministrazioni pubbliche e privilegiare, di contro, l'instaurazione di rapporti di lavoro con carattere stabile per far fronte al fabbisogno continuativo di risorse umane degli enti interessati.

Convergono nella indicata direzione da un lato le stesse norme concernenti la stabilizzazione del personale, e segnatamente di quello non dirigenziale degli enti locali, già utilizzato oltre dati limiti temporali in forza di rapporti di lavoro a tempo determinato (art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 3, comma 90, della legge n. 244/2007), alle quali il comma 92 accede, dall'altro



l'introduzione di un regime di maggior rigore per limitare la reiterazione di siffatti rapporti per il futuro (art. 36 del d.lgs. 165/2001 nel testo novellato dall'art. 3, comma 79, della legge n. 244/2007 e successivamente dall'art. 49 del D.L. n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008).

Le prime, in particolare, appaiono mosse dall'esigenza di consentire la definitiva eliminazione di pregresse situazioni, individuate in via presuntiva dal legislatore come irregolari, in quanto generate dall'anomalo ricorso a strumenti contrattuali finalizzati all'instaurazione di rapporti a termine per fronteggiare esigenze di carattere non transitorio, diversamente da quanto desumibile dalla stessa disciplina generale dettata in materia dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368 (in specie, artt. 4 e 5).

In quest'ottica, la stabilizzazione viene a costituire una forma di reclutamento di personale a tempo indeterminato eccezionale rispetto all'ordinario accesso mediante concorso pubblico, prospettata intrinsecamente come transitoria e con finalità di sanatoria, che ha come unica alternativa legittimamente percorribile la chiusura dei rapporti irregolari, la cui protrazione oltre la naturale scadenza sarebbe per quanto sopra detto in contrasto con i principi desumibili dal complesso delle norme vigenti.

Siffatta interpretazione è confortata proprio dal tenore del comma 92 che, nel consentire in modo espresso il mantenimento in servizio del personale avviato a stabilizzazione "nelle more" del perfezionamento delle relative procedure, sottolinea "a contrariis" il disfavore per l'ulteriore conservazione nel tempo di quei rapporti precari già connotati da requisiti di durata incompatibili con la causa tipica dei

contratti di lavoro a termine.

Ciò implica, peraltro, anche il carattere straordinario della proroga in questione, la quale è facoltà a sua volta rispondente ad una finalità ben precisa, che ne circoscrive già astrattamente l'applicazione.

Ed invero, ad avviso del Collegio, il collegamento desumibile dalla lettera della legge con dette procedure e legittimante l'esercizio della proroga di cui trattasi, non può essere inteso come meramente occasionale, ma deve integrare gli estremi di nesso di strumentalità obiettivamente necessaria per il fisiologico perfezionamento - conformemente agli atti di pianificazione adottati a norma dell'art. 91 TUEL e dell'art. 3, comma 94, della stessa legge n. 244/2007 - delle procedure in questione.

In altre parole la proroga può considerarsi legittima solo ove si riveli strettamente indispensabile, in modo certo ed attuale, al completamento delle procedure di stabilizzazione, trovando in questa evenienza la sua unica causa giustificativa. In questo senso, mentre l'amministrazione procedente può ritenersi esonerata dalle altre e specifiche motivazioni proprie della proroga ordinaria o straordinaria di rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi artt. 4 e 5 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, trova logica coerenza il suo mancato assoggettamento a limiti espressi di durata. Detti limiti, infatti, implicitamente derivano dai tempi di definizione dell'assunzione a tempo indeterminato nella quale i rapporti ammessi a proroga devono sfociare senza soluzione di continuità. Diversamente opinando, invece, siffatta iniziativa equivarrebbe al riconoscimento della possibilità di prolungare "sine die" rapporti irregolari, in contrasto con il quadro normativo di

riferimento sopra descritto.

Un collegamento nei termini indicati - nonostante il riferimento generico contenuto nel comma 92 al personale di cui al comma 90 - è ipotizzabile soltanto per due delle tre tipologie di personale "stabilizzabile" ivi indicate e cioè per il personale in servizio a tempo determinato che alla data di entrata in vigore della legge n. 244/2007 abbia già maturato il requisito di almeno tre anni di servizio presso la stessa amministrazione anche in virtù di legittima successione nei contratti e per quello ugualmente in servizio a tempo determinato che maturi il predetto requisito di anzianità di servizio in epoca successiva e per effetto di contratti stipulati anteriormente alle date del 29 settembre 2006 e del 29 settembre 2007. Trattasi, infatti, delle sole ipotesi nelle quali la proroga può essere astrattamente configurata come funzionale alla stabilizzazione, garantendo nel primo caso all'amministrazione di disporre del tempo occorrente ad espletarne le procedure e nel secondo anche la piena maturazione dei requisiti di legge per procedervi. Analoga funzione non è invece ravvisabile riguardo al personale già cessato alla data di entrata in vigore delle norme in materia di stabilizzazione, ipotesi nella quale un prolungamento come proroga del preesistente rapporto, oltre ad essere di difficile prospettazione sul piano logico-giuridico, sarebbe del tutto influente ai fini dell'integrazione dei requisiti e dei tempi richiesti per il reclutamento mediante tali procedure, atteso che i primi devono essere già consolidati nel quinquennio antecedente alla introduzione delle norme sulla stabilizzazione e che i secondi sono fissati per legge in dipendenza di tale quinquennio.

La sola riconducibilità delle fattispecie che si intende assoggettare a proroga a quelle sopra indicate, tuttavia, non è di per sé sufficiente a determinarne il legittimo esercizio, occorrendo che l'utilità della stessa per le finalità di legge sussista in concreto, elemento che ricorre nel caso in cui la stabilizzazione, ancorché non immediata, sia possibile nell'an e temporizzata nel quando al momento della adozione dell'atto di proroga dei rapporti in corso.

Ove, invece, la stabilizzazione rappresenti una mera eventualità destituita di attualità e concretezza, l'indicato nesso con la proroga perde di obiettività ed è tale solo nella prospettazione soggettiva dell'amministrazione.

In simile contesto, la proroga verrebbe a costituire strumento per realizzare surrettiziamente un effetto contrario all'ordinamento, in quanto volta a mantenere in vita rapporti che non lo sarebbero ad altro titolo e con ciò a preconstituire le condizioni per un futuro reclutamento a tempo indeterminato nell'ipotesi in cui venga ad essere consentito, con ampliamento ex post dell'ambito di applicazione della relativa normativa.

In forza di quanto sopra, la risposta al quesito principale posto dal Comune di Formia non può che essere negativa.

Infatti, l'attuale normativa circoscrive espressamente l'applicazione delle norme in materia di stabilizzazione ai soli esercizi finanziari 2008 e 2009 (art.3, comma 90, legge n.244/2007) cosa che di per sé porta ad escludere, a legislazione vigente, ogni possibilità di ricorrervi nell'esercizio 2010 e con essa destituisce di fondamento il ricorso alla proroga ex comma 92, che verrebbe ad essere svincolato dalla sua naturale funzione così come sopra puntualizzata

Neppure in senso diverso si può argomentare dal successivo comma 94 che richiama l'esercizio 2010 non già per estendere a detto esercizio l'applicabilità delle disposizioni in materia di stabilizzazione, bensì quale naturale estensione del triennio di riferimento dello strumento di programmazione del fabbisogno nel quale deve trovare obbligatoria collocazione la pianificazione di dette assunzioni per gli anni in cui le stesse sono ammesse.

Incidentalmente si osserva, poi, che quand'anche con norme successive si ampliasse l'ambito temporale delle stabilizzazioni, il Comune di Formia non potrebbe accedervi nel 2010 se non nel rispetto dei limiti di cui al comma 557 della legge n. 296/2006, cioè senza alcun ampliamento della spesa di personale e nei limiti delle cessazioni sopravvenute, non trovandosi per tabulas - atteso il mancato rispetto del patto nel 2009 - nelle condizioni per beneficiare di eventuali deroghe ai suddetti limiti.

Ciò che rende ancora più remota la effettiva possibilità di portare a compimento le procedure di stabilizzazione di cui trattasi nel corso del 2010, come prospettato dall'Amministrazione istante.

Sempre incidentalmente, infine, non si può omettere di rilevare che la scelta di prorogare con durata incerta i rapporti indicati, nella situazione di fatto e di diritto nella quale versa l'Ente richiedente difficilmente sarebbe esente da censure in punto di sana amministrazione e di coerenza con le disposizioni concernenti il patto di stabilità, compreso il divieto di assunzioni di cui all'art. 76 del D.l. n. 112/2008.

Anche con riguardo al quesito posto in via subordinata, l'orientamento di

questo Collegio è negativo.

Ed invero, la stabilizzazione, dotata di un proprio iter procedimentale, culmina con la sottoscrizione di un contratto che è la sola fonte del rapporto di lavoro a tempo determinato, momento perfezionativo indefettibile, e che ha quale presupposto, oltre alle deliberazioni di tipo programmatico e deliberativo, la piena legittimazione delle parti. Detta legittimazione per l'amministrazione è rappresentata dall'assenza di divieti (come quello posto dall'art. 76) e per la controparte privata dal possesso dei requisiti di legge, che devono sussistere al momento della sottoscrizione del contratto.

Orbene, anticipare gli effetti del contratto alla data della deliberazione ricognitiva emessa dall'amministrazione equivale a porre al riparo la genesi del rapporto da ogni possibile sopravvenienza, non solo di carattere normativo, che determini il venire meno della legittimazione a contrarre, cosa che non trova alcun ragionevole appiglio nell'ordinamento vigente e che ove consistente in norme di divieto, come nel caso di specie, ne comporterebbe la evidente elusione.

In questa direzione, del resto, induce lo stesso art. 76, che dispone il blocco delle procedure di stabilizzazione in atto in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, norma che non avrebbe alcuna ricaduta applicativa ove le procedure stesse si ritenessero perfezionate sulla base delle sole decisioni unilateralmente assunte dall'Amministrazione, nelle more della maturazione dei presupposti di legge per la stabilizzazione.

*P. Q. M.*

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di

controllo.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 21 maggio 2009.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Maria Luisa Romano)

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 12 giugno 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 5 giugno 2009*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Giuseppe Borgia	Consigliere relatore
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

VISTO il d.Lgs 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la nota prot. n. 4957 in data 12 agosto 2008 con la quale il Presidente della Provincia di Viterbo ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi del sopra citato art. 7, comma 8, della L.



n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 7 del 3 giugno 2009 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il relatore, consigliere dott. Giuseppe Borgia;

### **PREMESSO**

Con la nota sopra citata il Presidente della Provincia di Viterbo ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere in base all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003, in merito all'inclusione o meno dell'IRAP, tra gli oneri da porsi a carico dell'Amministrazione, dell'IRAP relativa ai compensi professionali ex art. 27 CCNL del 14/09/2000, già incentivi ex art. 18 L. 109/94.

Il Presidente della Provincia, in particolare, ha chiesto chiarimenti sulla problematica sollevata da alcune OO.SS. secondo cui l'IRAP in questione non deve essere ricompresa all'interno dell'espressione "oneri riflessi", così come contenuta nell'art. 1 , c. 207 della L. 23/12/2005, n. 266, che fornisce un'interpretazione autentica delle disposizioni ricomprese nel comma 1 dell'art. 18 della L. n. 109 dell'11 febbraio 1994 sugli incentivi e spese per la progettazione.

Secondo la posizione sindacale, infatti, per tali "oneri" dovrebbero essere intesi solo gli "oneri previdenziali e assistenziali", nonché gli oneri fiscali per la quota parte gravante sui lavoratori dipendenti, fatta salva, però, l'IRAP, che deve rimanere a carico dell'Ente locale.

La Provincia di Viterbo ha sin qui fatto rientrare, invece, nel concetto di oneri riflessi anche l'IRAP.

### **CONSIDERATO**

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se

istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La funzione consultiva in parola ha costituito oggetto di un atto di indirizzo e coordinamento, adottato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati formulati criteri di massima atti ad assicurare, almeno tendenzialmente, uniformità di orientamento interpretativo, da parte delle Sezioni regionali di controllo, della normativa disciplinante di volta in volta la materia rientrante nel quesito rivolto: tra l'altro, sono stati precisati criteri per l'individuazione dell'organo legittimato a formulare il quesito per conto dell'ente richiedente, l'ambito oggettivo della funzione (materia di contabilità pubblica) e il procedimento per l'esercizio della stessa.

Nella fattispecie all'esame della Sezione, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere di cui in premessa, la verifica circa la legittimazione del soggetto richiedente e il profilo oggettivo della richiesta (attinenza alla materia della contabilità pubblica) può concludersi con esito positivo:

1. sotto il primo profilo (soggettivo), in quanto la richiesta è stata avanzata dal Presidente della Provincia di Viterbo nella sua qualità di vertice politico-amministrativo dell'ente e, pertanto, legittimato a rappresentare legalmente l'ente verso l'esterno, anche nei confronti degli organi di rilevanza costituzionale, come la Corte dei conti, cui sono, tra l'altro, affidate delicate funzioni a tutela della finanza pubblica. Positivo riscontro deve darsi anche per ciò che riguarda il requisito del mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, previsto peraltro come "di norma" dalla citata disposizione di legge, atteso che la sua assenza non può costituire ragione di preclusione, per l'inoltro della richiesta di parere, in quanto detto Consiglio, pur istituito nella Regione Lazio con L. R. 26 febbraio 2007, n. 1, non risulta essere ancora operativo;
2. sotto il secondo profilo (oggettivo), in quanto il quesito involge

sicuramente problematiche di contabilità pubblica, attesa la sua incidenza sugli equilibri finanziari della Provincia e la sua rilevanza ai fini dell'osservanza del fondamentale principio della sana gestione finanziaria, sancito dall'art.7, comma 7, della legge n.131 del 2003.

Ciò premesso per quanto riguarda il profilo dell'ammissibilità, si può passare ora all'esame del merito del quesito.

### **RITENUTO E CONSIDERATO**

La Provincia di Viterbo, a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 1 comma 207 della Legge 23 dicembre 2005 n. 266, ha proceduto a far rientrare nel concetto di oneri riflessi anche l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), procedendo, a trattenere, dai compensi aggiuntivi corrisposti a propri dipendenti, per la progettazione interna, oltre agli oneri previdenziali e assistenziali, anche il prelievo IRAP.

A seguito delle rimostranze formulate dalle OO.SS - a tenore delle quali la voce "oneri riflessi", posti a carico dei lavoratori dipendenti, non può comprendere l'IRAP che dovrebbe rimanere invece a carico dell'Ente - la Provincia ha chiesto a questa Sezione parere circa la corretta imputazione degli oneri in questione.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che non vi siano motivi per discostarsi dagli orientamenti sinora seguiti da diverse Sezioni regionali di controllo - tra cui si richiamano, in particolare, quelli espressi con i pareri n. 6/2009 della Sezione Molise e n. 1/2008 della Sezione Umbria - a tenore dei quali, è da ritenersi che l'Ente locale sia da considerare soggetto passivo dell'IRAP, cioè colui il quale, in quanto titolare di un'organizzazione, è tenuto a sopportare il suddetto tributo.

Al riguardo, occorre premettere che per "oneri riflessi" si intendono oneri assistenziali e previdenziali.

Tale è anche l'orientamento della Agenzia delle Entrate che, con le risoluzioni n. 123 del 2 aprile 2008 e n. 327 del 14 novembre 2007, si è espressa nello stesso senso.

Per quanto sopra, l'onere fiscale non può ritenersi gravante sul dipendente, altrimenti si genererebbe quel processo conosciuto, nel campo della Scienza delle finanze, con il nome di "traslazione delle imposte", con la conseguenza che il contribuente di diritto (o percosso), giovandosi della sua posizione di privilegio, riversa parte o l'intera quota del tributo pagato su un altro contribuente (contribuente di fatto o inciso) che ne sopporta effettivamente l'onere, generando in tal modo uno sconvolgimento dell'originario piano di distribuzione delle imposte così come previsto dal legislatore.

L'imposta, infatti, finirebbe con l'essere sopportata da persona diversa da quella che il legislatore stesso ha inteso colpire.

Questa Sezione, conclusivamente, a conferma dell'orientamento prevalente secondo cui i compensi per la progettazione interna da corrisondersi ai propri dipendenti non devono essere gravati dall'Irap, è dell'avviso che i relativi oneri devono restare a carico del bilancio dell'Ente locale.

**P.Q.M.**

nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 5 giugno 2009

L'ESTENSORE  
(Giuseppe Borgia)

IL PRESIDENTE  
(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 30 giugno 2009

Il Dirigente  
Massimo Biagi



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 18 giugno 2009*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle  
funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile  
2004, recante "indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività  
consultiva" delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la nota acquisita il 14 gennaio 2009 al prot. n. 122 con la quale il Sindaco del Comune di Cervaro (Fr) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 12 giugno 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 18 giugno 2009;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Maria Teresa Polverino;

*FATTO*

Con la nota sopra indicata il Sindaco del Comune di Cervaro ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 a tenore del quale le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane hanno facoltà di chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica" alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Premette il Sindaco che l'ente, con Delibera Consiliare n. 46 del 27 maggio 1997, ha adottato la variante generale al vigente Piano Regolatore Generale, approvata dalla Regione Lazio con Deliberazione di Giunta n. 887 del 29 settembre 2004, e che, con deliberazione n. 100 del 18 novembre 1998, il Comune ha adottato il regolamento dell'imposta comunale sugli immobili.

Con deliberazione consiliare n. 69 del 27 novembre 2007 il predetto regolamento è stato modificato nel senso che "le aree edificabili che non raggiungono il lotto minimo hanno valore venale inferiore a quelle immediatamente edificabili con riduzione del 40 % del valore attribuito".

Con deliberazione consiliare n. 21 del 27 aprile 2005 sono stati

attribuiti i valori venali delle varie sottozone del PRG vigente sulla cui base gli Uffici comunali competenti hanno provveduto a notificare gli avvisi di accertamento relativamente ai soggetti che, nell' anno 2003, hanno omesso il pagamento dell' ICI delle aree fabbricabili.

Rende, inoltre, noto il Sindaco che " gli uffici preposti, tenendo conto delle caratteristiche peculiari e della frammentazione della proprietà, hanno riscontrato, anche a seguito delle innumerevoli osservazioni (n. 140) proposte dai cittadini interessati, diversi casi di insussistenza alla potenzialità edificatoria dell' area per mancanza di lotti minimi o in presenza di vincoli (Legge Galasso, distanze stradali, fasce di rispetto, servitù di elettrodotto)".

Conclusivamente il Sindaco chiede se sia legittimo "mediante l' adozione di una deliberazione di indirizzo della Giunta Comunale, estendere l' efficacia della deliberazione consiliare n. 69 del 27.11.2007, anche agli anni antecedenti, a decorrere dall' anno 2003, specificando che, nel mese di dicembre 2008, sono già stati notificati gli avvisi di accertamento relativi all' anno 2003".

#### *RITENUTO E CONSIDERATO*

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, che formano in concreto oggetto di verifica preliminare da parte della Sezione adita, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che

oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Riguardo al profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, organo di vertice politico-amministrativo legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, non potendosi ritenere preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltra della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 131/2003, in quanto detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio, non risulta essere ancora operante.

Quanto all'ambito oggettivo, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito alla materia di contabilità pubblica deve ritenersi riferita all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione n. 5/2006).

Come precisato nel citato atto di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Il quesito contenuto nella richiesta di parere ha ad oggetto la legittimità di un procedimento mediante il quale l'ente, in esito ad una diversa determinazione di un presupposto di imposta, viene ad incidere sulle modalità di accertamento delle entrate, che costituisce la prima e



più importante delle tre fasi gestionali di acquisizione delle risorse finanziarie dell'ente locale e che rileva ai fini della costruzione del bilancio finanziario di competenza.

La fase dell'accertamento, propedeutica alle successive fasi contabili della riscossione e del versamento, è diretta essenzialmente ad imputare le entrate di competenza al relativo esercizio, ed è pertanto necessario che, particolarmente in questa fase, l'attività gestionale dell'ente sia improntata a rigorosi principi di legittimità, oltre che di funzionalità ed efficacia, atteso che il venir meno, anche soltanto di parte delle entrate, per effetto di un restringimento della fase imponibile, appare suscettibile di incidere negativamente sugli equilibri economico-finanziari dell'ente.

Pertanto, la richiesta di parere appare rientrare a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica e, come tale, è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Nel merito, il Sindaco vorrebbe, mediante l'adozione di una deliberazione di indirizzo della Giunta comunale, estendere l'efficacia di una deliberazione consiliare (n. 69 del 27.11.2007), di natura regolamentare e di modifica di un precedente regolamento (n. 100 del 18.11.1998), anche agli anni antecedenti alla sua adozione e, precisamente, a decorrere dal 2003; ciò al fine di operare una sorta di "par condicio" nel trattamento tributario di alcune aree del territorio comunale, ritenute ingiustamente penalizzate da una modifica al regolamento ICI adottata nel 2007.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che il descritto procedimento si

appareala illegittimo per contrarietà a diverse disposizioni di legge.

Anzitutto, il sistema di riparto delle attribuzioni relative all'organizzazione del Comune - così come disciplinato dalle norme contenute nel TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) - postula che il Consiglio, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (art. 42, comma 1, TUEL) sia titolare della potestà regolamentare, fatte salve le eccezioni espressamente previste; pertanto, qualsiasi modifica, anche per via interpretativa ad un regolamento riservato alla competenza esclusiva del Consiglio comunale, non può che provenire dal Consiglio medesimo (art. 42, comma 2, lett. a)).

Ben vero, la ripartizione delle attribuzioni contempla che la Giunta sia competente all'adozione di tutti gli atti di indirizzo, programmazione e controllo politico-amministrativo non riservati al Consiglio o al Sindaco (art. 48 TUEL); ciò nondimeno, la prospettata iniziativa della Giunta sarebbe lesiva, oltre che delle competenze del Consiglio, anche del principio della separazione tra funzioni di indirizzo e controllo, proprie della Giunta, e funzioni gestorie, riservate alla dirigenza.

E' noto che in virtù di tale principio fondamentale, discendente dall'art. 6 della legge 241/1990 e più volte ribadito da norme successive - da ultimo dall'art. 4 del D.Lgs. 165/2001 riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni -, alla competenza degli organi politici è riservata l'attività di indirizzo, che consiste nella fissazione delle linee generali da seguire dalle strutture burocratiche, e degli scopi da perseguire con l'attività di gestione, affidata invece alla competenza della dirigenza (art. 107 TUEL).

Ne consegue che un atto di indirizzo può definire in generale gli obiettivi da perseguire, ma non può dare concrete indicazioni sugli strumenti da adottare per conseguirli.

Tra gli atti di gestione, imputabili esclusivamente ai dirigenti, rientrano, senz'altro, i provvedimenti di accertamento e riscossione delle entrate, i procedimenti di recupero di crediti, gli atti di autorizzazione, impegno, liquidazione e pagamento di spese.

L'adozione di un atto di indirizzo da parte della Giunta, sostanzialmente autorizzativo di una interpretazione retroattiva di disposizioni regolamentari, oltre che comportare una sostanziale rinuncia a crediti maturati sui quali sono stati costruiti gli equilibri di bilancio degli anni precedenti, violerebbe altresì il principio dell'irretroattività dei regolamenti, sancito dall'art. 11 delle "Disposizioni sulla legge in generale" del codice civile, in assenza di una norma di legge che tale retroattività autorizzi, o espressamente o tacitamente, con uno specifico rinvio ad una norma regolamentare attuativa.

Anche sotto tale profilo al quesito formulato dal Sindaco di Cervaro non può che darsi risposta negativa.

*P.Q.M.*

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Ordina che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura del Servizio di supporto della Sezione, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 giugno  
2009.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Maria Teresa Polverino)

IL PRESIDENTE

(Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 30 giugno 2009

Il Dirigente  
Massimo Biagi

**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 18 giugno 2009*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Antonio Frittella	Consigliere relatore;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;

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 le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s. m. i.;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota n. 7728 in data 24 marzo 2009, con la quale il Sindaco di Palombara Sabina (RM), ha richiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 10 del 12 giugno 2009, con la

quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott. Antonio Frittella;

*PREMESSO*

Con la nota prot. 7728 in data 24.3.2009, il Sindaco del Comune di Palombara Sabina ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in relazione ai limiti posti dalla L. finanziaria per il 2007 in materia di spesa del personale e alla loro eventuale derogabilità.

In particolare, il Comune chiede se, alla luce dei principi contabili vigenti, sia possibile procedere all'assunzione di una figura dirigenziale per colmare un posto vacante in pianta organica, una volta accertato che tale assunzione non comporta violazione delle disposizioni contenute, rispettivamente, nell'art. 1, c. 557 legge 27.12.2006, n. 296 (L. F. per il 2007), e nell'art. 76, c. 1, legge n. 133/2008, di conversione del d. l. n. 112/2008.

*RITENUTO*

La richiesta di parere è da ritenere ammissibile sotto il duplice profilo soggettivo e oggettivo:

- a) sotto il profilo oggettivo, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune di Palombara Sabina nella sua qualità di rappresentante legale dell'Ente;

b) sotto il profilo oggettivo, in quanto rientrante nella previsione dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, che circoscrive le richieste di parere che le Sezioni regionali della Corte dei conti possono esprimere alla materia della contabilità pubblica.

Al riguardo, si rammenta che – secondo che l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie, in sede di coordinamento, con la deliberazione n. 5/AUT/2006 – "ancorchè la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe non investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria - patrimoniale", e dunque, anche e particolarmente, in tema di spesa del personale la cui rilevante incidenza sugli equilibri finanziari dei bilanci comunali ha indotto il legislatore a dettare norme specificamente finalizzate al suo contenimento.

#### CONSIDERATO

Il quesito posto all'esame della Sezione richiama la disciplina del contenimento delle spese di personale che l'ente locale è tenuto ad adottare in applicazione delle disposizioni recate dalle più recenti leggi finanziarie e dal decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La questione delle spese per il personale va infatti inquadrata nell'ambito della salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica, attesi anche i limiti posti dalla normativa alle assunzioni di personale nei confronti degli enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità.

Peraltro, la funzione consultiva della Corte non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori nello svolgimento della loro attività.

Ciò non toglie che la scelta concreta circa le modalità di sopperire al fabbisogno di personale rientra nell'alveo della discrezionalità di gestione dell'Ente, trattandosi di opzione organizzativa rimessa alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla Pubblica Amministrazione.

Del pari, l'assunzione o meno di una nuova unità rientra nell'attività discrezionale dell'Amministrazione comunale.

Nel merito, la Sezione ritiene che il proprio parere debba incentrarsi sulla disciplina normativa emergente dalla ricognizione dei vari interventi legislativi che si sono succeduti negli ultimi tempi in materia di assunzioni, fermo restando il consolidato principio di riduzione della spesa per il personale.

In particolare, è da osservare che, innovando la previgente normativa (art. 1, commi da 198 a 206 della legge n.266/2005) con cui si disponeva la "disapplicazione" delle sanzioni nei confronti degli enti, che non avevano rispettato il patto di stabilità interno, l'art. 1, comma 557 legge 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha introdotto una disciplina di carattere programmatico, rimettendo alle autonome valutazioni dei singoli enti sottoposti al patto di stabilità interno la definizione delle modalità e del livello di contenimento degli oneri e di limitazione alle assunzioni di personale (vedasi sul punto la delibera n. 99/pareri/2008



Sezione regionale di controllo per la Lombardia), garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico - amministrative.

L'art. 3, comma 120, legge 24.12.2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha aggiunto al sopra richiamato comma 557 una disposizione secondo cui "eventuali deroghe ai sensi dell'art. 19, comma 8, della legge 28.12.2001, n. 448, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso, devono comunque assicurare il rispetto delle seguenti ulteriori condizioni: a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio; b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto".

Con l'art. 76 del decreto-legge n. 112/2008 il legislatore è nuovamente intervenuto, per ribadire l'obbligo, per gli enti sottoposti al patto, di contenere e razionalizzare la spesa concernente il personale non più in base al criterio della variazione in termini assoluti, ma assicurando la riduzione dell'incidenza percentuale di tale aggregato rispetto al complesso delle spese correnti.

L'obiettivo da perseguire per gli enti interessati impone di riservare particolare attenzione al contenimento delle dinamiche retributive e di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenendo anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali (art. 67 D.L.112/2008).

La nuova normativa, contenuta nel d. l. 112/2008, come modificata dalla legge di conversione n. 133/2008, rinvia, poi, ad un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dei parametri e dei criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio, da determinare sulla base delle dimensioni demografiche dell'ente, del rapporto esistente tra spese di personale e spese correnti, dell'andamento della particolare tipologia di spesa nell'ultimo quinquennio.

Ciò premesso, la Sezione, mentre sottolinea la necessità di attenersi a quanto previsto dal comma 5 del suddetto art. 76, secondo il quale "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti", non può non rimarcare quanto previsto dal successivo comma 7, secondo cui "fino all'emanazione del D.P.C.M. è fatto divieto agli enti locali che registrino un'incidenza delle spese di personale pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Deve ritenersi che analogo divieto di assunzione, esteso anche ai processi di stabilizzazione in atto ed ai contratti di servizio con soggetti privati, è previsto per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel precedente esercizio.

Peraltro, e conclusivamente – in dissenso dalla tesi prospettata dall'amministrazione richiedente – ritiene il collegio che, ai fini della determinazione della spesa complessiva da considerare ai fini della valutazione del contenimento della spesa di personale, non può non

applicarsi al Comune quanto stabilito dal comma 1, dell'articolo 76, sopra citato, a tenore del quale «ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'*articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'ente»; conseguentemente, il computo delle spese del personale dovrà attenersi a criteri di consolidamento della spesa per i dipendenti in forza anche nelle società in "house" e nelle società miste.

In carenza di elementi informativi specifici, spetta al Comune richiedente valutare se sussista o meno, nel caso prospettato, l'unica condizione per esentare l'ente dal computare nella spesa complessiva quella relativa ai dipendenti della società partecipata, ossia la previa estinzione del (o dei) rapporto/i di pubblico impiego (eventualmente) preesistenti all'instaurazione del/dei nuovo/i rapporto/i di lavoro presso la medesima società, e che, al contempo, non sia prevista alcuna retrocessione del personale nelle ipotesi di dismissione e/o di messa in liquidazione della società.

*P.Q.M.*

nelle considerazioni suesposte è il parere della Sezione regionale di controllo per il Lazio.

DISPONE

che copia della presente sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 giugno 2009.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to (Antonio Frittella)

f.to (Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 20 luglio 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto  
f.to Massimo Biagi



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Antonio Frittella	Consigliere;
dott. Giuseppe Borgia	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Maria Luisa Romano	Consigliere – relatore.

nell'adunanza del 28 luglio 2009

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Gaeta (LT) con nota n. 16322 del 23 aprile 2009, acquisita al protocollo della Sezione in data 23 aprile 2009 con il n. 2312;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 14bis/2009 del 24 luglio 2009 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Cons. dott. Maria Luisa Romano;

Considerato in

## **PREMESSA**

Con nota n. 16322 del 23 aprile 2009 il Comune di Gaeta, in persona del Sindaco pro-tempore, ha chiesto il parere di questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, in ordine alla corretta *"gestione contabile delle entrate aventi carattere eccezionale, quali i proventi per recupero evasione tributaria ed i proventi per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada (art. 208 D.Lgs. 285/1992), in particolar modo in ordine alla loro destinazione al finanziamento sia di spese correnti non ripetitive per la parte avente natura "eccezionale", in ossequio al principio di sana e prudente gestione finanziaria e sia, in base al principio di unità del bilancio, al finanziamento indistinto del totale delle spese correnti per la parte avente natura "ordinaria" rientrando la stessa nel trend storico dell'andamento delle suddette entrate"*.

La richiesta stessa è preceduta da ampia ed articolata premessa nella quale viene evidenziato come le dette entrate, generalmente reputate di natura straordinaria e non ricorrente, possono in concreto *"presentare al loro interno una parte ricorrente riferita al trend storico di accertamento delle medesime"* e, d'altra parte, *"vincolare, in assenza di specifica previsione normativa, l'impegno di determinate spese all'accertamento di specifiche entrate con forzate interpretazioni di tipo restrittivo, oltre a non rispettare i principi di bilancio (e segnatamente quello dell'unità, di cui all'art. 162 TUEL), renderebbe difficile il raggiungimento degli equilibri stessi"*.

Nel sottolineare la natura generale ed astratta del quesito posto, il Comune istante dichiara, inoltre, formalmente che esso *"non costituisce fattispecie gestionale né è in alcun modo riferibile a provvedimenti e/o comportamenti amministrativi già compiuti dei quali si chiede la soluzione o la valutazione a posteriori"*.

### **DIRITTO**

Il quesito, per la relativa sottoscrizione da parte del Sindaco e per la tuttora mancata attivazione del Consiglio delle autonomie locali del Lazio, secondo pacifico orientamento di questa Sezione (vedasi per tutti la deliberazione n. 16/2009/PAR della Sezione regionale di controllo per il Lazio) è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Il medesimo è, altresì, da reputare ammissibile sotto il profilo oggettivo, attesa la sua evidente riconducibilità alla materia della contabilità pubblica e la sua indubbia rilevanza generale ed astratta.

Nel merito, non è influente rilevare l'assenza di norme positive volte ad offrire una qualificazione espressa in termini di straordinarietà e/o di eccezionalità di specifiche voci di entrata ovvero a fissare la nozione di siffatta tipologia di entrate, sia pure con carattere di generalità.

Ciò, ad avviso del Collegio, è sintomatico del fatto che le medesime costituiscono categoria concettuale che sfugge ad una tipizzazione normativa ed assume rilievo con riguardo alla gestione finanziaria e contabile degli enti pubblici non economici, e segnatamente degli enti locali, in quanto dotata di consistenza su un piano di carattere prettamente economico.

Ed in effetti, la distinzione, che non trova ragion d'essere nell'assoggettamento delle entrate straordinarie ad un peculiare regime contabile, ha giustificazione logica unicamente in connessione con il perseguimento doveroso di obiettivi di sana gestione e di corretta pianificazione della spesa ed in contrapposizione al concetto di entrate ordinarie.

In questa prospettiva, può dirsi straordinaria/ eccezionale ogni entrata che, per la occasionalità dei presupposti generatori, non rivenienti in rapporti stabili con l'amministrazione o in attività di provvista poste in essere con cadenza ciclica, è soggetta a naturali fluttuazioni e presenta intrinsecamente rischi di mancato realizzo effettivo più elevati di quelli comunemente connessi ad ogni attività di accertamento e di riscossione.

Se si considera che le entrate straordinarie sono tali in senso economico/finanziario proprio per l'esistenza dei detti profili di rischio, evidentemente connessi alle accennate caratteristiche sostanziali dei rapporti da cui le medesime scaturiscono, è agevole comprendere come in tale ambito possano farsi rientrare non solo risorse che affluiscono al bilancio estemporaneamente, ma anche introiti che possono essere acquisiti abitualmente e reiteratamente in ciascun esercizio finanziario, divenendo fonti ricorrenti di finanziamento della spesa.

In tale accezione, perciò, sono comunemente considerate come straordinarie tanto le entrate da recupero dell'evasione tributaria, volte a far venire in emersione crediti tributari illecitamente non dichiarati e perciò oggetto di attività accertativa diversa da quella ordinaria e destinata ad esaurirsi in un lasso di tempo determinato, tanto quelle da



sanzioni per violazioni del codice della strada, in quanto dipendenti da fattori esterni all'azione amministrativa, sebbene normalmente riproducibili di anno in anno.

Trattandosi, come detto, di risorse per le quali non è previsto alcun trattamento contabile differenziato rispetto alle altre entrate dell'ente locale, esse trovano allocazione in bilancio e destinazione in parte spesa secondo principi e regole generali.

In forza di ciò, le medesime non si sottraggono alla classificazione in titoli, categorie e risorse – come prescritto dall'art. 165, comma 2, del TUEL - in ragione rispettivamente della fonte di provenienza, della tipologia e dell'oggetto, nonché alla correlata utilizzazione per la costruzione degli equilibri di parte corrente e di parte capitale, con obbligatoria destinazione specifica in parte spesa solo se ascritte a vincoli di destinazione derivanti da fonte normativa (come avviene, in parte, per le entrate da sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada), in assenza dei quali rimangono tecnicamente rientranti fra quelle c.d. in libera disponibilità, cioè confluenti nel monte delle risorse di cui l'ente locale può indistintamente disporre – in base al principio della c.d. imputazione globale, posto dall'art. 162 del TUEL- per il finanziamento delle proprie spese e segnatamente di quelle di parte corrente, area del bilancio nella quale trovano per lo più allocazione risorse repute straordinarie.

Quanto sopra detto non è privo di effetto sull'impostazione tecnica del bilancio. Ed infatti solo l'esistenza di vincoli di destinazione su specifiche voci di entrata ne comporta l'obbligatoria, idonea trasposizione

sul piano formale mediante l'iscrizione in bilancio di poste di spesa collegate, per garantirne – attraverso la riscontrabilità specifica della corrispondenza fra accertamenti/impegni e riscossioni/pagamenti – la legittimità di impiego nell'intera fase gestionale.

A siffatte modalità di specifica iscrizione, non soggiacciono, invece, proprio per il richiamato principio di imputazione globale, le entrate non vincolate, ancorché aventi carattere straordinario o eccezionale.

E tuttavia, ciò non può esimere l'amministrazione dal ponderare con estrema attenzione, in sede di pianificazione finanziaria, i maggiori rischi di mancato realizzo che rappresentano tratto qualificante di dette entrate, seppur variabili astrattamente e concretamente in relazione ai presupposti e alle caratteristiche di ciascuna di esse.

Ed invero, sarebbe del tutto irrazionale e contrario a principi elementari di equilibrio economico e di buon andamento oltreché elusivo delle regole di equilibrio finanziario in quanto volte a garantire la stabilità economico-patrimoniale dell'ente, far conto su di esse per finanziare spese dotate di caratteristiche incompatibili, nei presupposti e nei tempi di maturazione.

Conseguentemente, il corretto utilizzo delle entrate straordinarie, se non trova estrinsecazione nell'apposizione di specifici vincoli, è comunque subordinato a valutazioni analitiche da svolgersi in concreto ed *ex ante* all'atto dell'approvazione del bilancio di previsione, volte a commisurare i rischi sopra indicati ed a neutralizzarne l'impatto sul bilancio attraverso una adeguata conformazione della manovra di spesa, ispirata al rispetto non meramente formale della regola del pareggio e dei

principi di equilibrio, bensì a valutazioni sostanziali di sostenibilità, da motivare nell'ambito delle relazioni tecniche di supporto agli atti di contabilità generale e da sottoporre poi ad un monitoraggio costante in corso di esercizio, per la tempestiva adozione di atti di variazione. Ciò che del resto si desume da finalità e postulati elaborati dall'Osservatorio per la finanza locale (vedasi, in particolare n. 27).

Siffatte valutazioni attengono non soltanto alla quantificazione prudentiale degli stanziamenti sulla base degli accertamenti effettivi degli esercizi precedenti, riguardati in apprezzabile serie storica, ma anche al trend delle riscossioni annuali.

Non è, infatti, ininfluenza per assicurare una destinazione delle entrate in argomento conforme ai principi di equilibrio, una reale pianificazione dei flussi di cassa che permetta di evitare squilibri strutturali nella gestione della liquidità, difficilmente ripianabili nel tempo.

In tale ottica, non crea particolari problemi, salva comunque la necessità di previsioni attendibili, la destinazione di entrate straordinarie a spese in conto capitale. Ed in effetti, dette spese, in quanto prevalentemente legate allo svolgimento di attività gestionale non destinata ad esaurirsi in un solo esercizio e fatta oggetto di specifica pianificazione pluriennale, sono di norma attivate solo a seguito dell'accertamento delle entrate destinate alla loro copertura, cosa che rende del tutto ipotetico l'impiego indistinto ed incontrollato in tale area del bilancio di entrate di tale tipo, e comunque attenua a monte i rischi di squilibrio eventualmente derivanti dal loro mancato realizzo.

Assume di contro maggiore delicatezza e specifica significatività l'individuazione dei limiti per la corretta destinazione delle entrate straordinarie a spese correnti, con incidenza non solo sulla regolare costruzione dell'equilibrio economico, ma anche, sul relativo mantenimento in fase dinamica.

Al riguardo ritiene questa Sezione che sarebbe buona regola contenere il rapporto fra tali entrate e le spese ripetitive alla sola quota che, in base alle esperienze pregresse, possa considerarsi concretamente dotata di maggiore certezza, imputando la restante parte a spese, all'occorrenza, comprimibili e o rinviabili senza compromissione del regolare funzionamento dell'ente e del fisiologico svolgimento delle funzioni essenziali. Sarebbe, inoltre, da evitare l'utilizzo per spese fisse e continuative, solitamente connotate da impegno automatico e da cadenze cicliche nei pagamenti, rispetto alle quali è assai ridotta la possibilità di contenimento effettivo, indipendentemente dalla indisponibilità di risorse, la quale accrescerebbe solo i rischi per il mantenimento degli equilibri sostanziali della gestione.

In ogni caso, alla oculata pianificazione di bilancio, come sopra documentata e ponderata, dovrebbero accompagnarsi a maggior cautela adeguati meccanismi di autocontrollo in fase dinamica, i quali possano consentire di rispettare anche un ordine di priorità nell'utilizzo delle entrate straordinarie che si vanno, via via, a realizzare, modulati sulla falsariga di quelli propri delle entrate in conto capitale. Ciò potrebbe avvenire mediante l'istituzione nel Piano esecutivo di gestione, di distinti capitoli di spesa correlati all'entrata, subordinando l'impegno delle spese

eventuali all'avvenuta realizzazione di entrate straordinarie, in misura eccedente la quota destinata a spese reputate di maggiore e più ricorrente necessità.

**P.Q.M.**

Nelle sopra estese considerazioni è il parere della Sezione.

**DISPONE**

che la presente deliberazione sia fatta pervenire, cura del dirigente del Servizio di supporto, all'amministrazione richiedente.

IL MAGISTRATO RELATORE

F.to (Maria Luisa Romano)

IL PRESIDENTE

F.to (Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 14 settembre 2009

Il Dirigente del Servizio di Supporto

F.to (Massimo Biagi)

ANNO 2010

Deliberazione n. 1/2010

*Problematiche esaminate:* entrate tributarie- ICI-imponibilità aree fabbricabili

Deliberazione n. 3/2010

*Problematiche esaminate:* entrate tributarie- incremento ICI vantato nei confronti d'università agraria proprietaria di terreni agricoli soggetti ad uso civico

Deliberazione n. 8/2010

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- riassorbimento nei ruoli comunali di dipendenti di società a capitale interamente comunale

Deliberazione n. 11/2010

*Problematiche esaminate:* trasferimenti erariali- interpretazione art. 1, comma 1, legge finanziaria 2007-decurtazione dei contributi ordinari per il maggior vantaggio, a titolo di addizionale comunale IRPEF

Deliberazione n. 13/2010

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- collocamento a riposo dell'unico vigile urbano-nuove assunzioni o utilizzazione personale di altre amministrazioni

Deliberazione n. 14/2010

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- proroga di rapporto di lavoro a tempo determinato "part-time"

Deliberazione n. 19/2010

*Problematiche esaminate:* debiti fuori bilancio- pretesa creditoria da parte di associazione temporanea di professionisti aggiudicataria della progettazione esecutiva relativa a opera pubblica

Deliberazione n. 22/2010

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- incentivi per la progettazione- *ius superveniens*- inapplicabilità

Deliberazione n. 23/2010

*Problematiche esaminate:* spese per il personale- riferimento temporale per il calcolo del contenimento della spesa-computo oneri da rinnovi contrattuali

Deliberazione n. 27/2010

*Problematiche esaminate:* demanio e patrimonio- divieto di concessione di comodato d'uso- possibilità esclusivamente di costituzione di diritti a favore di terzi mediante atto concessorio

Deliberazione n. 29/2010

*Problematiche esaminate:* entrate tributarie e tariffarie-rimborso somme indebitamente versate- interessi- prescrizione



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL  
LAZIO**

composta dai magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente, relatore;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Antonio Frittella	Consigliere;
dott. Maria Teresa Polverino	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Maria Luisa Romano	Consigliere;
dott. Carmine Mirabella	Consigliere;

nell'adunanza in camera di consiglio del 18 giugno 2009.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e s. m. i.;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;



Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 2992 del 11 maggio 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Castel Sant'Elia (VT) ha inoltrato richiesta di parere circa la legittimità dell'applicazione dell'ICI alle aree fabbricabili anche per gli anni precedenti all'entrata in vigore dell'art. 36, comma 2 della Legge n. 248/06 (L. di conversione in legge del D.L. n. 223/06), per i contribuenti che non abbiano provveduto al pagamento del tributo e, nello specifico, da quale data.

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Castel Sant'Elia (VT);

Udito il relatore, Presidente di Sezione Vittorio Zambrano;

#### **PREMESSO**

Con nota n. 2992 del 11 maggio 2009, il Sindaco del comune di Castel Sant'Elia (VT) ha richiesto un parere in materia di imponibilità delle aree fabbricabili ai fini ICI, alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge 248/2006.

In particolare, il Sindaco ha evidenziato, come, con l'introduzione dell'art. 36, comma 2, della legge 248/2006, a conferma di quanto già disposto dall'art. 11 quaterdecies, comma 16, della legge 248/2005, sia stato definitivamente chiarito il criterio in base al quale un'area debba considerarsi edificabile, e come tale essere assoggettata al tributo in applicazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Il criterio è stato ripreso e confermato dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 25506 del 30/11/2006 e dall'ordinanza della Corte

Costituzionale n. 266 del 07/07/2008, che hanno posto fine ad un lungo periodo di incertezza, caratterizzato da interpretazioni altalenanti da parte della giurisprudenza tributaria.

Il Sindaco, preso atto che, a seguito degli interventi sopra descritti, sia da ritenersi ormai pacifico che un'area è da considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione di quest'ultimo da parte della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo, chiede a questa Sezione di esprimere il proprio parere sulla retroattività del termine, entro il quale l'Ente possa legittimamente notificare, a pena di decadenza, gli avvisi di accertamento d'ufficio ai contribuenti che non abbiano provveduto al pagamento dell'ICI.

La richiesta di parere è stata formulata in base alla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

Ciò premesso, la Sezione, preliminarmente, osserva che non sussistono motivi ostativi all'ammissibilità della richiesta, con riferimento sia al profilo soggettivo, ossia dell'organo legittimato a inoltrare la richiesta medesima, sia al profilo oggettivo, ossia Alla sua attinenza alla materia della contabilità pubblica. Quanto al primo profilo, si osserva che il Sindaco, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo del Comune, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere e, quanto al mancato invio della richiesta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali -

come previsto "di norma" dall'art. 7, comma 8, della cit. legge 131/2003 -, lo stesso non può costituire ragione di preclusione, atteso che il suddetto Consiglio, pur istituito nel Lazio con L. R. 26 febbraio 2007, n. 1, non risulta essere pienamente operante;

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Quanto al profilo effettivo si osserva che, non interferisce né con le funzioni di controllo né con quelle giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso; riveste "*carattere generale*", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti della stessa del richiedente; rientra comunque nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina che regola una delle principali voci di entrata corrente degli enti locali, quella dell'ICI, e come tale in grado di incidere notevolmente sul mantenimento degli equilibri di bilancio.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Castel Sant'Elia è da ritenersi ammissibile.

#### **CONSIDERATO**

Preliminarmente, questa Sezione ritiene utile ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento all'interno del quale deve essere inserita la fattispecie oggetto del presente parere.

Come ha anche ricordato il Sindaco richiedente, l'applicazione dell'ICI alle aree fabbricabili ha generato non pochi problemi ad operatori e contribuenti sin dalla sua istituzione.

L'art. 5 del D. Lgs. 504/1992, infatti, considera quale base imponibile per le aree fabbricabili il loro valore commerciale, che a differenza di quella adottata per i fabbricati e i terreni agricoli (la rendita catastale), non è un dato certo ma si presta per sua natura a diverse quantificazioni.

Inoltre l'art. 2 comma 1 lettera b) dello stesso decreto legislativo dispone che "per area fabbricabile si intende l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione...".

Dalla lettura del combinato disposto delle due norme sopra richiamate si può intuire che la causa maggiore dei problemi interpretativi e dei relativi contenziosi attiene alla qualificazione di area fabbricabile.

I contrasti interpretativi e la conseguente incertezza in materia, si sono incentrati sulla necessità che l'area fabbricabile, per poter essere considerata tale, dovesse essere caratterizzata dalla sua immediata utilizzabilità a fini edificatori e fosse quindi necessario uno strumento attuativo (sentenza Corte di Cassazione 21644/2004), ovvero fosse sufficiente l'inclusione dell'area in uno strumento urbanistico generale purché approvato dalla regione (sentenza Corte di Cassazione 16751/2004), ovvero ancora fosse sufficiente anche la mera inclusione nel piano regolatore generale adottato dal comune, anche se non ancora approvato dalla regione, in quanto ciò basterebbe a conferire un maggior valore commerciale all'area medesima, comparabile a quello delle aree edificabili conclamate (sentenza Corte di Cassazione 19750/2004).

Proprio per dirimere tali dubbi interpretativi il legislatore è intervenuto con una norma di interpretazione autentica, il comma 16

dell'art. 11 quaterdecies del D.L. n. 203/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2005, con il quale è stato precisato che, ai fini dell'applicazione dell'Ici, la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera b) del D. Lgs. 504/1992, " si interpreta nel senso che un'area è da considerare comunque fabbricabile se è utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, indipendentemente dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

Tale norma interpretativa ha chiarito tuttavia solo in parte la questione controversa, nulla affermando riguardo alla necessità (o meno) che lo strumento urbanistico generale debba riportare la definitiva approvazione della regione.

Il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, fornendo per la seconda volta in meno di un anno, con l'art. 36, comma 2 del D.L. n. 223/2006 (c.d. decreto Bersani), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248/2006, un chiarimento definitivo sulla qualificazione di area edificabile.

In particolare, così dirimendo ogni dubbio, con detta norma si dispone che "un'area è da considerarsi fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

A sua volta, la suprema Corte, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 25506 del 30 novembre 2006, nel prendere atto dell'orientamento espresso dal legislatore col citato art. 36, co. 2, del D. L. n. 223/2006, ha accolto la tesi sostanzialistica, propugnata dall'ente impositore, secondo la quale "non

occorre che lo strumento urbanistico generale adottato dal comune, abbia perfezionato il proprio iter di formazione mediante l'approvazione da parte della regione, atteso che l'adozione dello strumento urbanistico, con l'inserimento di un terreno con destinazione edificatoria, imprime al bene una qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità e, quindi, è sufficiente a far venir meno, ai fini anzidetti, la presunzione del rapporto proporzionale tra reddito dominicale risultante in catasto e valore del terreno medesimo, posto a fondamento della valutazione automatica".

In buona sostanza, ritiene la Suprema Corte che con l'avvio del procedimento amministrativo di "trasformazione urbanistica" di un suolo si avvia anche un parallelo processo di "trasformazione economica" dello stesso, che non consente più la valutazione, ai fini fiscali, secondo il criterio del reddito dominicale, criterio che resta superato da più concreti criteri di valutazione economica.

Da ciò deriva che, ai fini fiscali, non interessa che il suolo sia immediatamente e incondizionatamente edificabile, perché possa farsi ricorso legittimamente al criterio di valutazione del valore venale proprio dei beni in comune commercio.

Peraltro, come evidenziato dalla citata sentenza della Corte di Cassazione, "l'aspettativa di edificabilità di un suolo, non comporta, ai fini della valutazione fiscale, l'equiparazione *sic et simpliciter* alla edificabilità, ma comporta soltanto l'assoggettamento ad un regime di valutazione differente da quello specifico dei terreni agricoli, meno conveniente per il contribuente, ma non per questo iniquo (...) con la possibilità, del tutto

naturale, che si verifichino oscillazioni di valore connesse all'andamento del mercato e/o allo stato di attuazione delle procedure che determinano il perfezionamento dello *ius edificandi*".

Anche la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 266/2008, investita dalla Commissione Tributaria Regionale del Lazio del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del D.L. 223/2006, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione, ha accolto la tesi sostenuta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sopra menzionata sentenza n. 25506 del 2006.

Tutto ciò premesso, a questa Sezione, ritenuti ormai superati, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento giuridico del citato art. 36, comma 2 del D.L. 223/2006, tutti i dubbi interpretativi riguardanti la qualificazione ai fini ICI delle aree ritenute fabbricabili, e non avendo motivo alcuno per discostarsi dal summenzionato orientamento giurisprudenziale, non rimane che esprimere il proprio avviso su quale debba essere il termine (*retroattivo*) a decorrere dal quale l'Ente possa legittimamente esercitare la sua pretesa tributaria, notificando, a pena di decadenza, gli avvisi di accertamento d'ufficio ai contribuenti che non abbiano provveduto al pagamento dell'ICI. Al riguardo, questa Sezione ritiene opportuno fare le seguenti due precisazioni.

In primo luogo, diviene indispensabile chiarire la effettiva natura dell'art. 36, comma 2 del D.L. 223/2006, dalla cui qualificazione dipende la decorrenza retroattiva (*o meno*) degli effetti giuridici ai fini fiscali.

A tal proposito, osserva la Sezione che, nonostante la formulazione della disposizione di cui trattasi non qualifichi espressamente la norma come interpretativa, ad essa non possa attribuirsi portata innovativa.

La sua natura interpretativa, e conseguentemente la sua efficacia retroattiva, si evince da una attenta lettura della sentenza n. 25506 della Corte di Cassazione cui si è fatto più volte riferimento.

Ebbene, anche se la Corte non si è espressamente pronunciata riguardo alla retroattività dell'art. 36, comma 2 del decreto 223/06, ha implicitamente accolto la tesi della decorrenza retroattiva, applicando tale disposizione normativa ai rapporti in contenzioso, insorti (1995-1997) ben prima della sua entrata in vigore.

La Corte ha, infatti, cassato la sentenza della Commissione tributaria regionale, che aveva rigettato l'appello di un comune e accolto la tesi del contribuente sulla base del convincimento secondo cui l'adozione del piano regolatore generale, non ancora approvato, non poteva conferire il carattere di edificabilità ai suoli, prima dell'approvazione definitiva da parte della Regione. Nel rimettere la controversia davanti ad altro giudice, la Suprema Corte ha fatto applicazione proprio del criterio di qualificazione di area fabbricabile indicato nel citato art. 36, co. 2, ai rapporti tributari pendenti, riguardanti gli anni 1995, 1996 e 1997.

Tale conclusione è desumibile anche dall'espressione usata dalla stessa Corte al punto 2.5, là dove si fa riferimento "all'intervento interpretativo" del legislatore, anche se tale espressione viene poi utilizzata per stigmatizzare il fatto che esso è stato disposto dal Governo quale parte in causa, posto che la norma è stata introdotta con decreto-legge,



convertito da una legge la cui approvazione è stata condizionata dal voto di fiducia.

Questo convincimento appare suffragato anche dalla lettura della scheda sull'art. 36, co. 2 predisposta dal Servizio Studi del Senato, dove viene precisato che "il comma 2 chiarisce in *via interpretativa* (...) le condizioni ricorrendo le quali un'area è da considerarsi fabbricabile" e poi ancora "il comma in esame pare configurare una tacita deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (...)", implicitamente riconoscendo valore interpretativo alla disposizione contenuta nel decreto Bersani.

Chiarita la natura interpretativa dell'art. 36, comma 2 del D.L. 223/2006, occorre ora brevemente soffermarsi sui termini, decorsi i quali si intende non più esercitabile il diritto dell'Ente di procedere alla riscossione delle entrate relative all'imposta comunale sugli immobili.

Al riguardo, è da rammentare che l'art. 1, comma 173, lett. D) della Legge 27/12/2006, n. 296 (L. F. 2007) nell'apportare modifiche alla disciplina della liquidazione e dell'accertamento dell'ICI contenuta nel D. Lgs 504/92, ha abrogato i commi 1 e 2 che prevedevano termini di controllo diversi a secondo dell'infrazione accertata, e rispettivamente entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello di pagamento, nel caso di una riscontrata dichiarazione infedele, ed entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento avrebbero dovuto essere effettuati, in caso di accertamento d'ufficio per omessa presentazione della dichiarazione.

Orbene l'art. 1 comma 173, lett. D) della L. F. 2007, in luogo delle norme abrogate, dispone che gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati, individuando, così, un unico termine (quinquennale) di accertamento per l'Ente Locale.

Spetta pertanto a quest'ultimo esercitare la propria pretesa tributaria in materia di ICI operando a ritroso sui rapporti non ancora esauriti, tenendo conto del nuovo termine (quinquennale) introdotto dal legislatore.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni su esposte è il parere della Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 18 giugno 2009.

Il Presidente relatore

f.to dott. Vittorio Zambrano

Depositata in Segreteria il 19 gennaio 2010

Il Dirigente della Segreteria

f.to (dott. Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 19 gennaio 2010*

*composta dai magistrati*

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Antonio FRITTELLA	Consigliere
Francesco ALFONSO	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazioni delle Sezioni riunite n.

2/2003 e n. 1/2004 e, da ultimo, con deliberazione Consiglio di Presidenza adottata nell'adunanza del 19 giugno 2008;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 5471 il 25 settembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Tarquinia (VT) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1/2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la giornata odierna;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

#### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Tarquinia, con nota n. 28469 del 23 settembre 2009, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine ad una complessa vicenda, relativa ad un credito ICI vantato nei confronti dell'Università Agraria di Tarquinia, proprietaria di terreni agricoli soggetti ad uso civico e di fabbricati.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione comunale, l'ICI versata dall'Università per il periodo 1993-1998 è risultata inferiore all'importo dovuto e, di conseguenza, è stato necessario emettere avvisi di accertamento per il recupero di quanto non versato.

Avverso tali atti l'Università Agraria ha proposto ricorso alla Commissione Tributaria Provinciale di Viterbo, che si è pronunciata con sentenza favorevole al Comune, il quale ha emesso apposito ruolo per la riscossione dell'imposta dovuta e degli interessi conseguenti per un importo di 811.446 euro.

Contro la sentenza del giudice tributario l'Università agraria ha proposto ricorso alla Commissione Tributaria di secondo grado e , quindi, alla Corte di Cassazione.

Nel frattempo, nel 2004, il Comune ha emesso avviso di accertamento per il 1999 e relativo ruolo di riscossione per l'importo di 371.902 euro, comprese le sanzioni per 160.907 euro.

Anche il suddetto avviso di accertamento è stato impugnato dall'Università Agraria dinanzi alla Commissione Tributaria, la quale ha sospeso il giudizio in attesa della decisione della Corte di Cassazione.

Le procedure di riscossione dell'ICI relative sia agli esercizi dal 1993 al 1998 che al 1999, secondo quanto comunicato dalla stessa Amministrazione comunale, risultano essere state sospese in attesa della decisione della Corte di Cassazione.

Quest'ultima si è pronunciata con sentenza del 25 maggio 2009 dichiarando dovuto il pagamento dell'ICI per il periodo 1993-1998.

A seguito di tale sentenza l'Amministrazione Comunale ha predisposto, ma non ancora notificato, gli avvisi di accertamento ICI per le annualità dal 2004-2008, per le quali l'Università non ha ancora eseguito i relativi pagamenti, per un importo complessivo di 923.961 euro.

Secondo quanto comunicato dallo stesso Comune, il credito complessivamente vantato nei confronti dell'Università Agraria ammonta a 1.946.402 euro.

L'Università ha proposto al Comune di "adempiere in via transattiva all'obbligazione tributaria dovuta per tutte le annualità arretrate applicando la forma contrattuale della *datio in solutum* di cui

all'art. 1197 cc, ovvero il pagamento del debito mediante trasferimento di beni immobili di valore pari al debito ICI ed accessori”.

Nel caso in cui acconsentisse, l'Amministrazione comunale accetterebbe l'adempimento dell'obbligazione tributaria mediante trasferimento di beni immobili, ad esclusione delle somme relative all'annualità 1993, in quanto il relativo gettito è di spettanza dello Stato, “fatta salva l'individuazione dei beni che possano essere di interesse per il Comune nonché la necessità che si addivenga ad una corretta determinazione in ordine al valore degli stessi.” Resterebbero, inoltre, a carico dell'Università Agraria le spese contrattuali, i compensi spettanti al concessionario della riscossione per le cartelle emesse nonché il rimborso delle spese sostenute dall'agente della riscossione.

Con riferimento alla vicenda sopra esposta, il Sindaco ha richiesto parere in ordine:

1. alla legittimità dell'operazione per effetto della quale l'Università Agraria ha proposto di “adempiere in via transattiva all'obbligazione tributaria dovuta per tutte le annualità arretrate applicando la forma contrattuale della *datio in solutum* di cui all'art. 1197 c.c., ovvero il pagamento del debito mediante trasferimento di beni immobili di valore pari al debito per ICI ed accessori”;

2. alla legittimità delle operazioni contabili che l'Amministrazione intende porre in essere nel caso di accettazione del pagamento del debito tributario mediante trasferimento in suo favore della proprietà dei beni, consistenti nell'emissione di mandati di pagamento (su impegni da assumere al titolo II della spesa per l'acquisizione di beni immobili) da

commutarsi in reversali di incasso di pari importo (relative ad accertamenti da registrare al Titolo I dell'Entrata per la riscossione del credito tributario) "il tutto senza reale movimentazione di denaro e fermo comunque restando il rispetto da parte del Comune dell'obiettivo programmatico in termini di competenza mista individuato ai fini del rispetto del patto di stabilità per gli anni 2009/2011".

### **CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltra della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio (ai sensi dell'art. 66 dello Statuto regionale), risulta solo da poco operante e verosimilmente tuttora non ancora in grado di svolgere con la necessaria correttezza l'attività di

coordinamento finalizzata alla selezione e/o all'eventuale accorpamento delle numerose richieste di parere inoltrate dagli enti locali.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

Nel caso in esame 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.

Si può pertanto dare ingresso separatamente ai due quesiti formulati dal Comune di Tarquinia.

1. Legittimità dell'operazione proposta dall'Università Agraria al Comune di Tarquinia per l'adempimento del debito tributario.

Appare necessario, in via preliminare, individuare la natura dell'operazione, per offrire poi una soluzione giuridicamente corretta alla questione posta.

Dalle notizie disponibili risulta che il Comune vanta un credito certo, liquido ed esigibile nei confronti di un soggetto il quale propone, in adempimento dell'obbligazione tributaria, una prestazione diversa da quella originaria.



Al riguardo l'art. 1197 del c.c. prevede che il debitore non può liberarsi eseguendo una prestazione diversa da quella dovuta, anche se di valore uguale o maggiore, salvo che il creditore acconsenta.

La norma tutela il creditore, il quale non può essere costretto ad accettare una prestazione diversa, anche se di valore superiore, essendo al riguardo necessario un suo apposito atto di consenso.

Il negozio giuridico a **ciò finalizzato** implica, secondo la dottrina prevalente, un atto di disposizione della situazione giuridica sottostante.

La possibilità per il Comune di accettare, in luogo della prestazione in denaro, il trasferimento della proprietà di un bene immobile incontra anzitutto un ostacolo di carattere generale, in quanto, trattandosi di un soggetto pubblico, non può disporre liberamente dei suoi diritti come qualsiasi creditore, ma può esercitare le proprie funzioni nell'ambito della discrezionalità amministrativa ad esso riconosciuta dalla legge, sempre nell'interesse pubblico.

Ciò premesso, osserva il Collegio che l'indisponibilità, da un lato, del rapporto tributario, disciplinato per legge senza margini di discrezionalità da parte dell'ente pubblico territoriale, e la necessità di tutelare l'interesse pubblico, dall'altro, esclude la possibilità, per l'ente suddetto, di accettare una prestazione di valore inferiore a quella originaria.

Il diritto di credito del quale il Comune è titolare deriva, infatti, dall'obbligazione tributaria che, per sua natura, è considerata indisponibile, sulla base della riserva di legge prevista dall'art. 23 della

Costituzione, del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53, 1° comma e del principio di imparzialità di cui all'art. 97.

La questione, fortemente dibattuta in dottrina con esiti contrastanti, va peraltro rivisitata alla luce di numerosi interventi legislativi, anche recenti (concordato fiscale, condoni, ecc..) che hanno posto in dubbio il concetto ed i limiti dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria quale principio di carattere generale.

Anche alla luce dei suddetti interventi legislativi, tuttavia, appare chiaro che deroghe al principio dell'indisponibilità del rapporto tributario possono essere consentite solo sulla base di apposite norme di legge.

In tal senso, ad esempio, ha operato l'art. 28 bis del DPR n. 602/1973, il quale ha consentito il pagamento di imposte mediante la cessione di beni culturali al verificarsi di determinate condizioni.

La norma, richiamata dall'Amministrazione comunale, si applica per espressa disposizione di legge (d. lgs n. 46/1999), esclusivamente alle entrate tributarie dello Stato e, di conseguenza, la sua applicazione non può essere estesa, nemmeno in via analogica, al pagamento dell'Ici.

La norma rafforza la tesi che, in mancanza di un'espressa previsione di legge, gli istituti del codice civile non possono essere automaticamente applicati all'obbligazione tributaria esistente nei confronti dell'ente locale territoriale.

Conferma tale conclusione la possibilità, prevista dall'art. 8 dello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000) e richiamata nella richiesta di parere, che l'obbligazione tributaria sia estinta per compensazione.

Tutto ciò premesso, in mancanza di una disposizione di legge che consenta all'organo amministrativo comunale di accettare una prestazione diversa da quella originaria in adempimento di un'obbligazione tributaria, ritiene questa Sezione che, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 446/1997, il Comune, nell'esercizio del potere regolamentare assegnatogli dalla stessa norma al fine di disciplinare le proprie entrate tributarie, possa prevedere tale possibilità con apposita deliberazione del Consiglio.

Tutto ciò nella misura in cui non vengano toccati gli aspetti della disciplina riservati comunque alla legge (individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi).

Una volta ammessa la possibilità, in linea teorica, previa apposita regolamentazione delle modalità di pagamento del tributo, di accettare la proposta di una prestazione diversa in luogo dell'adempimento originario, *purché di valore non inferiore a quest'ultimo*, l'Amministrazione può in concreto procedere solo sulla base di una specifica motivazione, che dia atto della valutazione di tutti gli interessi coinvolti.

Partendo dal presupposto che il Comune dispone di un diritto di credito certo, liquido ed esigibile, come detto all'inizio, l'Ente deve valutare anzitutto la realizzabilità del credito in rapporto alle disponibilità del debitore.

Tale valutazione dovrebbe invero essere stata già posta in essere dal soggetto incaricato della riscossione il quale, sulla base delle sentenze

esecutive, avrebbe già dovuto avviare le procedure necessarie alla riscossione, occorrendo, anche in forma coattiva.

La valutazione della incapacità del debitore di soddisfare il credito appare indispensabile perché l'ente verifichi la convenienza di eventuali soluzioni alternative.

La mancanza di liquidità, accertata nell'ambito della procedura esecutiva, potrebbe infatti rendere necessaria la vendita forzata dei beni dell'Università Agraria.

L'eventuale vendita, da attuarsi ovviamente fino a capienza dell'obbligo tributario, potrebbe riguardare anche altri beni immobili del debitore, *in primis* quelli che presentano una maggiore realizzabilità in termini monetari (ad es. appartamenti ad uso abitativo).

Al di fuori di tale procedura, l'Amministrazione comunale dovrebbe anzitutto disporre di una valutazione del valore del bene proposto in pagamento, effettuata da un soggetto terzo ed indipendente, non ritenendosi sufficiente a tutelare l'interesse pubblico la perizia a tal uopo commissionata dall'Università Agraria. La valutazione deve dare atto anche del grado di realizzabilità di un'eventuale futura vendita del bene da parte dell'Amministrazione comunale.

Dopo aver accertato che il valore dell'immobile risulta superiore o almeno pari al valore complessivo del debito (comprensivo di eventuale rivalutazione e interessi), l'Amministrazione dovrebbe procedere ad ulteriori valutazioni, in particolare concernenti gli effetti che la *datio in solutum produrrebbe* 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 d'investimento. Dovrebbe altresì esplicitare le ragioni che rendono economicamente conveniente ottenere un bene in natura ad incremento del proprio patrimonio, tenendo nella giusta considerazione il fatto che l'immobile risulterebbe sostituibile con entrate finanziarie solo in tempi lunghi e con esiti incerti quanto al valore realizzabile.

Oggetto di valutazione dovranno essere anche gli effetti della rinuncia alla riscossione di entrate sulla liquidità dell'ente.

Invero l'affermazione dell'Università Agraria sulle difficoltà di pagamento causate da mancanza di entrate idonee non può essere sufficiente per ritenere conveniente l'acquisizione del bene immobile proposto.

Sarebbe invece necessario valutare in modo oggettivo la situazione economico-finanziaria del debitore, al fine di verificare in quale misura il credito possa essere soddisfatto con risorse monetarie o con la vendita o l'acquisizione di eventuali beni immobili di proprietà del debitore.

La motivazione dell'organo deliberante dovrebbe dare atto anche dell'interesse all'acquisizione al patrimonio immobiliare di un edificio dalle caratteristiche specifiche di quello proposto in sostituzione della prestazione originaria, valutando anche i costi di manutenzione e gli usi ipotizzabili.

In ogni caso appare utile rammentare che la sospensione delle procedure di riscossione potrebbe arrecare danni al bilancio dell'ente con conseguente necessità di accertare la responsabilità contabile dei soggetti che vi hanno dato colpevolmente causa.

Tra l'altro, l'adozione delle procedure esecutive non esclude che l'Amministrazione possa adottare eventuali soluzioni alternative nel corso del relativo svolgimento, anche intervenendo eventualmente nelle vendite all'incanto.

Allo stesso modo risulta indispensabile notificare gli accertamenti per le annualità successive al 1999 per le quali l'Università non ha ancora eseguito i relativi versamenti.

2) Operazioni contabili che il Comune intende porre in essere nel caso di accettazione della proposta dell'Università Agraria.

Questa Sezione esprime parere negativo in ordine alla legittimità delle operazioni ipotizzate dall'Amministrazione comunale.

L'emissione di mandati di pagamento (su impegni da assumere al Titolo II della spesa per l'acquisizione di beni immobili) da commutarsi in reversali di incasso di pari importo (relative ad accertamenti da registrare al Titolo I delle Entrate per la riscossione del credito tributario) porterebbe infatti alla contabilizzazione di operazioni inesistenti, in contrasto con i principi contabili fondamentali.

Invero, a seguito dell'accettazione di una prestazione diversa in luogo dell'adempimento originario, i residui attivi, che dovrebbero essere iscritti quali entrate da ICI accertate ma non riscosse, perderebbero il titolo giuridico su cui si basano e dovrebbero essere cancellati, con conseguente effetto sul risultato di amministrazione.

L'acquisizione del bene immobile non comporta invece alcuna iscrizione nel conto del bilancio, ma solo in quello del patrimonio, almeno per l'anno in cui si registra l'operazione, determinando negli esercizi

successivi le necessarie iscrizioni per i costi di esercizio e gli eventuali oneri di ammortamento.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 19 gennaio 2010.

Il Magistrato Relatore

f.to (Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

f.to (Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 22/01/2010

Il Dirigente del Servizio di Supporto

f.to (Massimo BIAGI)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 19 gennaio 2010*

composta dai magistrati:

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Antonio FRITTELLA	Consigliere
Francesco ALFONSO	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;



Vista la nota n. 4131 del 14 luglio 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Vetralla (VT) ha richiesto un parere in materia di spese di personale;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Vetralla (VT);

Udito il relatore dott.ssa Carmela Mirabella;

### **PREMESSO**

Con nota n. 4131 del 14 luglio 2009, il Sindaco del comune di Vetralla (VT) ha richiesto un parere articolato nei seguenti punti:

- "conformità alla vigente normativa sia in materia di assunzioni di personale sia in materia di contenimento della spesa di personale, del riassorbimento, ai sensi dell'art. 2112 del c.c., nei ruoli del Comune del personale già assunto a tempo indeterminato dalla società *Vetralla servizi S.r.l.*, a capitale interamente comunale, costituita nell'anno 2004";
- "possibilità di includere nel calcolo della spesa di personale, in applicazione dell'art. 76 c. 1 del D.L. 112/08 e successiva legge di conversione, anche la spesa affrontata a tale titolo dalla società *Vetralla servizi S.r.l.*".

Il Sindaco, al fine di una completa disamina dei quesiti posti, ha rappresentato quanto segue.

Il Comune di Vetralla, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 12 del 30 aprile 2004, costituiva ai sensi degli artt. 113 e 113 bis del D. Lgs. n. 267/2000, la Società denominata "Vetralla Servizi" S.r.l. – società

a totale capitale pubblico (capitale sociale €. 10.000,00) - per la gestione di servizi istituzionali di competenza dell'Ente, con la finalità di procedere all'assunzione di personale già utilizzato dal Comune in parte come "lavoratori di pubblica utilità" (LPU) e in parte nell'ambito di un progetto di "cantiere scuola e lavoro", finalizzato all'occupazione stabile avviato con finanziamenti regionali.

Con successive delibere della Giunta Comunale, sulla base di quanto stabilito nella deliberazione consiliare n. 12/2004, venivano affidati alla Società, come sopra costituita, con le modalità dell'affidamento in "house", alcuni servizi; stabilendo altresì che la medesima Società assumesse, con contratti a tempo indeterminato sulla base dei servizi affidati, i lavoratori di pubblica utilità già utilizzati dal Comune nonché quelli già utilizzati nell'ambito del cantiere scuola lavoro finalizzato all'occupazione stabile di cui alla Legge Regione Lazio 275/07/1996 n. 29.

In considerazione delle difficoltà amministrative e gestionali, derivanti principalmente dai maggiori costi che la società comporta rispetto ad una gestione diretta, l'Ente intende valutare la fattibilità della messa in liquidazione della Società in argomento, della riattivazione della gestione diretta dei servizi attualmente ad essa affidati e del contestuale assorbimento presso il Comune del personale dalla stessa dipendente.

Il Sindaco ha altresì rappresentato come l'incremento di personale, che deriverebbe dall'operazione sopra ipotizzata, sarebbe contenuta comunque nei limiti numerici della vigente dotazione organica, mentre la spesa di personale, così come attualmente calcolata, aumenterebbe al di sopra dei limiti legislativamente stabiliti, ovviamente non derogabili, (art.

3, comma 120 della Legge Finanziaria per il 2008) non avendo il Comune rispettato il patto di stabilità nell'anno 2006.

In considerazione di quanto sopra esposto, il Sindaco di Vetralla, al fine di non incorrere nel divieto di aumentare la spesa del personale, ha chiesto alla Sezione un parere circa la possibilità di includervi anche quella relativa al personale assunto dalla società interamente partecipata, come sembrerebbe potersi desumere dall'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008, conv. dalla legge n. 133/08.

Ove tale ipotesi fosse praticabile, l'ente rispetterebbe i limiti legislativi vigenti e l'operazione avrebbe il vantaggio di assicurare una rilevante riduzione dei costi di gestione dei servizi attualmente esternalizzati, con conseguente riduzione complessiva della spesa corrente generale.

#### **CONSIDERATO**

Com'è noto, l'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo, peraltro, la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo,

né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltro della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, secondo quanto disposto come "di norma" dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio (ai sensi dell'art. 66 dello Statuto regionale), risulta solo da poco operante e verosimilmente tuttora non ancora in grado di svolgere con la necessaria correttezza l'attività di coordinamento finalizzata alla selezione e/o all'eventuale accorpamento delle numerose richieste di parere inoltrate dagli enti locali.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali per brevità, si rinvia (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che vi rientrino anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile nella misura in cui concerne la corretta interpretazione ed

applicazione delle ultime Leggi Finanziarie in materia di spesa per il personale.

Il riassorbimento nei ruoli del Comune del personale già assunto a tempo indeterminato dalla società *Vetralla servizi S.r.l.* può essere, di conseguenza, oggetto di parere limitatamente al profilo della sua conformità alle norme sopra dette, mentre rimane fuori dalla competenza di questa Sezione la valutazione della sua praticabilità in base alle altre norme che disciplinano la materia delle assunzioni di personale da parte degli enti locali, stante anche la competenza di altro giudice nella specifica materia.

#### **CONSIDERATO**

Il riassorbimento nei ruoli del Comune di dipendenti della società partecipata, deciso dall'Amministrazione nell'esercizio dell'autonoma determinazione circa la forma organizzativa con la quale rendere i servizi pubblici, soggiace – al di là degli altri profili dianzi evocati – alle norme che prescrivono il contenimento e la riduzione della spesa per il personale, quali le disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562 della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), come integrato dall'art. 3, commi 120 e 121, della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) e all'art. 76 della legge 133/2008.

Le suddette norme, al fine di far concorrere gli Enti locali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, prevedono obblighi di contenimento della spesa di personale sia attraverso limitazioni dirette della stessa che condizionando la possibilità degli enti locali medesimi di procedere a nuove assunzioni.

In particolare, per quanto concerne la possibilità di procedere a nuove assunzioni, la legge 133/08 (art. 76, commi 4, 6 e 7) ha fatto divieto agli enti che non hanno rispettato il patto nell'anno precedente "di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto" e "di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

Ha inoltre previsto che "fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6" (decreto con cui sono definiti parametri e criteri di virtuosità, con correlati obiettivi differenziati di risparmio), "è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Nel caso di specie il Comune di Vetralla, nella misura in cui ha rispettato il patto di stabilità nel 2007 e ha contabilizzato una spesa di personale inferiore al 50% delle spese correnti impegnate (così come comunicato dall'Amministrazione), non incorre nel divieto di assunzione di personale disposto dalle norme richiamate.

Tuttavia l'incremento della spesa di personale che deriverebbe dall'operazione, secondo la stessa ammissione dell'Amministrazione, non potrebbe trovare giustificazione nella deroga consentita dalla legge 244/2007 (art. 3, comma 120), considerato che l'ente non ha rispettato il patto di stabilità nell'anno 2006.

In ordine poi alla possibilità di calcolare, nell'ambito della spesa di personale, anche quella relativa al personale assunto dalla società interamente partecipata, così come ipotizzato dall'Amministrazione, si precisa che l'art. 76, comma 1, del D. L. n. 112/2008, nel prevedere la possibilità di includere nelle spese di personale anche quelle sostenute per i soggetti utilizzati in organismi partecipati, subordina tale possibilità alla sussistenza del rapporto di pubblico impiego, il quale deve essere stato mantenuto nonostante l'utilizzazione dei dipendenti comunali da parte di altri soggetti.

Nel caso di specie, il rapporto di pubblico impiego non tanto sembra venuto meno al momento dell'assunzione da parte della società partecipata, quanto appare non essere mai venuto ad esistenza quale rapporto a tempo indeterminato, atteso che, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, la società *Vetralla Servizi S.r.l.* è stata costituita "con la finalità di procedere alla stabilizzazione di personale già utilizzato dal Comune come Lavoratori di Pubblica Utilità (LPU), nell'ambito di un progetto a carattere locale attivato ai sensi del D. Lgs. n. 280/1997, e di personale già utilizzato nell'ambito di un progetto di "cantiere scuola e lavoro", finalizzato all'occupazione stabile con finanziamento regionale.

Tanto meno il rapporto di pubblico impiego può dirsi "non estinto" per le unità di personale assunte direttamente dalla società, in quanto mai costituito.

Il riassorbimento del personale della società, così come voluto dall'Amministrazione, deve essere valutato alla stregua di una nuova assunzione e, di conseguenza, laddove attuato, determinerebbe una

crescita delle spese di personale non in linea con l'obbligo di contenimento imposto dalle norme.

Per quanto concerne le conseguenze dell'operazione, sempre ai fini delle ricadute in termini di spesa, si richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di valutare, previamente, alla luce della vigente normativa, la possibilità di stabilizzare, a seguito del riassorbimento, le categorie di lavoratori precari interessati (LPU e Cantieri Scuola e Lavoro), considerato che tale possibilità, all'epoca della costituzione della società, risultava "preclusa".

Il trasferimento nei ruoli del Comune non consente, infatti, di eludere le norme che impongono vincoli e limiti precisi alle assunzioni dirette.

Tutto quanto sopra esposto non implica alcuna valutazione sulla conformità del riassorbimento prospettato dall'Amministrazione alle norme che disciplinano le assunzioni negli enti locali e agli impegni eventualmente assunti dal Comune nei confronti dei dipendenti della società, in quanto la materia, come prima precisato, non rientra nella competenza di questa Sezione, anche per l'evidenziato profilo relativo al possibile insorgere di controversie rientranti nella competenza di altro giudice.

Questa Sezione ritiene, invece, utile richiamare l'attenzione dell'ente sulla necessità di effettuare le opportune valutazioni in ordine al prospettato risparmio derivante dalla liquidazione della società, mettendo a confronto le uscite del Comune destinate alla società (corrispettivo contrattuale, contribuzioni ordinarie e straordinarie, ecc.), i costi



attualmente sostenuti dalla società per rendere i servizi ad essa affidati e i costi che sarebbero sostenuti dal Comune per la gestione diretta; costi che ovviamente non si esauriscono nella sola spesa per il personale. Bisogna anche valutare la qualità dei servizi resi e di quella che l'amministrazione intende garantire, nonché tutte le conseguenze di una scelta gestionale diversa, compresi i contenziosi eventualmente derivanti dalla liquidazione della società.

**P. Q. M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato Relatore

Carmela Mirabella

Il Presidente

Vittorio Zambrano

Depositata in Segreteria il 4 febbraio 2010

Il Dirigente della Segreteria

(dott. Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 26 febbraio 2010*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere relatore;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle  
funzioni di controllo della Corte dei conti e s. m. i.;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 27 aprile  
2004, recante "indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività  
consultiva" delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la nota acquisita il 20 aprile 2009 al prot. n. 2160 con la  
quale il Sindaco del Comune di Ceprano (Fr) ha inoltrato richiesta di  
parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 23 febbraio 2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 26 febbraio 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Maria Teresa Polverino;

### **FATTO**

Con la nota sopra indicata il Sindaco del Comune di Ceprano ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 a tenore del quale le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane hanno facoltà di chiedere pareri "in materia di contabilità pubblica" alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il Sindaco chiede chiarimenti in ordine all'esatta portata della disposizione contenuta all'art. 1, comma 10, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria 2007, secondo la quale è prevista una decurtazione dei contributi ordinari per il maggior vantaggio, a titolo di addizionale comunale Irpef, derivante dall'aumento della base imponibile Irpef su cui calcolare l'addizionale a seguito del passaggio, operato dall'anno 2007, da un sistema di deduzioni del reddito a un sistema di detrazioni dalle imposte.

In particolare, chiede di conoscere se nella costruzione dei bilanci di previsione, a fronte dell'incremento del gettito della addizionale comunale Irpef dovuto all'incremento della base imponibile, si debba tener conto di tale decurtazione dei trasferimenti alla luce del fatto che il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che, secondo quanto

previsto all' art. 1, comma 10, della legge finanziaria 2007 citata, avrebbe dovuto individuare le modalità operative di detta decurtazione non risulta, alla data di richiesta del parere, ancora emanato.

### **RITENUTO E CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, che formano in concreto oggetto di verifica preliminare da parte della Sezione adita, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Riguardo al profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, organo di vertice politico-amministrativo legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, non potendosi ritenere preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltra della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 131/2003, in quanto detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio, non risulta essere ancora pienamente operante.

Quanto all'ambito oggettivo, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito alla materia di contabilità pubblica deve ritenersi riferita all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la

disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione n. 5/2006).

Come precisato nel citato atto di indirizzo, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Il quesito contenuto nella richiesta di parere ha ad oggetto l'interpretazione della disposizione recata dall' art. 1, comma 10, della legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, legge finanziaria 2007, in relazione alle modalità di costruzione del bilancio di previsione dell' Ente.

Pertanto, la richiesta di parere appare rientrare a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica e, come tale, è da ritenersi ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Nel merito, la Sezione osserva che la disposizione recata dall' art. 1, comma 10, della citata legge finanziaria 2007 rientra tra le numerose novità fiscali introdotte dalla manovra finanziaria per lo stesso anno, ma con prevedibili riflessi anche sugli anni successivi.

Le innovazioni più significative riguardano la rimodulazione degli scaglioni di reddito Irpef, con l'introduzione del nuovo art. 11 del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e con la sostituzione del meccanismo delle deduzioni con quello delle detrazioni, attraverso la riformulazione degli artt. 12 e 13 del Tuir citato.

La deduzione per assicurare la progressività dell'imposta e le altre deduzioni (deduzioni per oneri familiari) sono state infatti sostituite da un sistema di detrazioni: detrazioni per lavoro dipendente, per redditi da pensione, ecc.: (art. 13 Tuir); e detrazioni per carichi di famiglia, (art. 12 Tuir).

In merito al calcolo delle addizionali Irpef comunali e regionali, si ha motivo di ritenere che non necessariamente il passaggio dal sistema delle deduzioni a quello delle detrazioni produrrà effetti benefici (per il Comune) sul calcolo medesimo, dovendosi avere riguardo agli importi delle deduzioni o detrazioni come concretamente determinate dal legislatore.

Inoltre, è da tener conto che tra le novità recate dalla legge finanziaria 2007, l' art. 1, comma 189, ha previsto l' istituzione in favore dei comuni, a decorrere dal 1° gennaio 2007, di una compartecipazione al gettito dell'IRPEF.

Ciò premesso, la Sezione ritiene preliminarmente di dover richiamare il principio recato dall' art. 193 TUEL, in virtù del quale l' intera gestione contabile deve ispirarsi al mantenimento degli equilibri di bilancio inizialmente fissati dal Consiglio in sede di approvazione del bilancio di previsione, incentrato sul pareggio finanziario e sull' equilibrio economico.

Pertanto, nell' impostazione dei bilanci di previsione, si tratterà di verificare che gli accertamenti delle risorse iscritte nei primi tre titoli delle entrate siano sufficienti a finanziare le spese correnti e le quote di capitale per rimborso di prestiti impegnate o da impegnarsi al TIT. III°

della spesa e che il finanziamento degli investimenti iscritti al TIT. II° della spesa siano effettivamente finanziati (o finanziabili) con le entrate specifiche (avanzo di gestione, mutui, prestiti, conferimenti per trasferimenti in c/capitale) ipotizzate in preventivo.

Va da sé che qualora, durante lo svolgersi della gestione finanziaria, si rendessero necessarie manovre correttive sull'andamento finanziario, per quanto riguarda le entrate, facendo ricorso agli strumenti di variazione predisposti dall'ordinamento contabile, si potrà provvedere ad iscrivere in bilancio una nuova tipologia di risorsa, non prevista in sede di predisposizione del bilancio di previsione sempreché trovi fondamento in una norma autorizzatoria. Peraltro, è appena il caso di ricordare che non occorre procedere a variazioni nel caso di maggiori accertamenti rispetto a quelli previsti, atteso che l'ordinamento contabile non impone per le entrate alcun limite all'accertamento, anche in aumento rispetto alla previsione iniziale.

La variazione di assestamento sarà necessaria invece per far fronte a nuove o maggiori spese, dal momento che vige il principio del limite dall'appostazione in bilancio di previsione per l'assunzione degli impegni di spesa. Le nuove o maggiori spese troveranno quindi copertura finanziaria nell'accertamento di nuove entrate o in una revisione degli interventi di spesa.

Ciò stante, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che, secondo quanto previsto all'art. 1, comma 10, della legge finanziaria 2007 citata, avrebbe dovuto individuare le modalità operative della decurtazione dei contributi ordinari

per il maggior (presunto) vantaggio, a titolo di addizionale comunale Irpef, derivante dall'aumento della base imponibile Irpef su cui calcolare l'addizionale, l'equilibrio del bilancio non può che basarsi sul quadro normativo vigente, senza che alcun effettivo incremento di (aspettativa di) entrata possa farsi derivare da una norma non ancora emanata e/o non ancora diventata operativa per effetto della mancata emanazione del decreto attuativo.

D'altra parte, con circolare n. FL 05/2007 dell'8 marzo 2007, disposizioni di interesse degli Enti Locali, dettata per fornire chiarimenti relativi alle disposizioni recate dalla legge finanziaria sui predetti enti, il Ministero degli interni ha chiarito che il sistema dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali resta ancora disciplinato, nella sua articolazione in fondi, dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, mentre le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali e di altre assegnazioni spettanti agli enti locali e disposti dal Ministero dell' interno sono tuttora quelle stabilite con decreto del Ministro dell' interno di concerto con il Ministro dell' economia e delle finanze del 21 febbraio 2002.

La predetta circolare, al punto 2.1, (Determinazione dei trasferimenti erariali per l' anno 2007) precisa che gli importi spettanti a favore dei singoli enti per l'anno 2007 sono consultabili all' indirizzo web espressamente indicato, sul quale saranno visualizzati i successivi aggiornamenti delle spettanze stesse.

La pubblicazione dei trasferimenti spettanti agli enti locali sul predetto sito è accompagnata dalla pubblicazione di una Nota metodologica esplicativa, il cui scopo è quello di chiarire la metodologia



utilizzata per la determinazione dei trasferimenti e di altre assegnazioni che saranno erogate nel corso dell' esercizio, anche al fine di facilitare la predisposizione, da parte degli enti, del bilancio di previsione.

Effettivamente all' indirizzo web indicato sulla circolare n. FL 05/2007 è possibile consultare le note metodologiche relative alle spettanze a decorrere dal 2003, mancando soltanto la nota metodologica per l' anno 2007.

Per quanto concerne l'erogazione degli importi relativi all' addizionale comunale IRPEF, le circolari FL 10/2007 del 5 giugno 2007 (addizionale comunale IRPEF anno 2004), FL 13/2007 dell' 11 luglio 2007 (addizionale comunale IRPEF primo acconto anno 2006) e FL 25/2007 del 12 novembre 2007 (addizionale comunale IRPEF acconto anno 2007) informano che sul sito internet del Ministero dell' interno sono consultabili gli importi erogati ai predetti titoli agli enti locali.

Alla luce del predetto quadro metodologico, relativo alle erogazioni dei trasferimenti erariali da parte del Ministero dell'interno, è da ritenere che, qualora dovessero intervenire modifiche nei criteri e/o nelle modalità di determinazione degli importi finanziari oggetto del trasferimento, modifiche da introdursi, per l'appunto, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero erogante provvederà a darne comunicazione agli enti locali interessati, e ad operare, in occasione dei trasferimenti, le consequenziali regolazioni economiche.

**P.Q.M.**

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

Ordina che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a

cura del Servizio di supporto della Sezione, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2010.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to (Maria Teresa Polverino)

f.to (Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 17 marzo 2010

p. Il Dirigente  
f.to Chiara Samaralli



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 25 marzo 2010*

composta dai magistrati:

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Rosario SCALIA	Consigliere
Antonio FRITTELLA	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e s.m.i..

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 4131 del 14 luglio 2009 con la quale il Sindaco del Comune di Roccasecca dei Volsci (LT) ha richiesto un parere in materia di spese di personale;

Vista l'ordinanza n. 4/2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Roccasecca dei Volsci (LT);

Udito il relatore dott.ssa Carmela Mirabella;

### **PREMESSO**

Con nota n. 989 del 15 febbraio 2010, il Sindaco di Roccasecca dei Volsci (LT), Comune non soggetto al patto di stabilità (1.200 abitanti), ha richiesto un parere a questa Sezione in ordine alle "soluzioni giuridiche da adottare senza incorrere in violazione di legge o compromettere ulteriormente i principi basilari della sana e corretta gestione finanziaria" "posto che a causa del collocamento a riposo del vigile nello scorso mese di luglio, è rimasto senza agenti di Polizia municipale in servizio".

Al riguardo il Sindaco premette che la spesa di personale relativa all'esercizio 2009, pur non superando la corrispondente spesa del 2004 (art. 1, comma 562 della legge n. 296/2006), tuttavia eccede la relativa percentuale d'incidenza sulla spesa corrente richiesta dall'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008 per poter procedere ad assunzioni di personale.

Ciò premesso il Sindaco chiede di conoscere:

- "se, ad invarianza di spesa, si possa procedere all'espletamento di un concorso interamente riservato al personale interno che

abbia acquisito specifica personalità nel settore a norma dell'art. 90, comma 3, del TUEL;

- se sia possibile "utilizzare il personale di altra Amministrazione ex art. 14 del CCNL 2004", precisando, che "secondo una stima ipotetica (da interfacciare però con la riduzione dei trasferimenti dello Stato) per il 2010 , stante il pensionamento a metà anno di due unità lavorative, un lieve margine di autonomia di spesa al di sotto del 50 % sia rimasto";
- se sia possibile utilizzare, ex art. 1, comma 557 della legge n. 311/2004, personale di altri Comuni extra orario di ufficio e se detto istituto si consideri assunzione.

### **CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltro della

richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio (ai sensi dell'art. 66 dello Statuto regionale), risulta solo da poco operante e verosimilmente tuttora non ancora in grado di svolgere con la necessaria correttezza l'attività di coordinamento finalizzata alla selezione e/o all'eventuale accorpamento delle numerose richieste di parere inoltrate dagli enti locali.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che vi rientrino anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile nella misura in cui concerne la corretta interpretazione ed applicazione delle ultime Leggi Finanziarie in materia di spesa per il personale.

## CONSIDERATO

La richiesta di parere si basa sull'esigenza concreta dell'ente di sostituire l'unico vigile urbano del Comune, esigenza che troverebbe soddisfazione immediata nell'assunzione di un nuovo dipendente.

A tale soluzione l'Ente ritiene di non poter pervenire stante il divieto di assunzione, *a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale*", per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Il divieto è disposto dall'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008, convertito con legge n. 133/08, in attesa dell'emanazione del DPCM al quale è demandata la riforma della disciplina della spesa di personale orientata a stabilire obiettivi differenziati di risparmio, basati su dimensioni demografiche, andamento della spesa e percentuali di incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente.

Le ulteriori condizioni per le nuove assunzioni, disposte dalla previgente normativa (art. 1, comma 562, della legge n. 296/2006), che continua ad applicarsi fino all'emanazione del suddetto decreto, sarebbero, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, rispettate: cessazioni di precedenti rapporti di lavoro e ammontare complessivo della spesa di personale non superiore a quella sostenuta nel 2004.

L'amministrazione ha di conseguenza ricercato soluzioni le quali, pur non qualificandosi formalmente quali nuove assunzioni, siano tuttavia in grado di soddisfare nella sostanza l'esigenza di disporre di un vigile urbano.

Tali soluzioni devono essere valutate da questa Sezione al fine di verificare il rispetto della normativa sopra richiamata, escludendo possibili elusioni attraverso la violazione, nella sostanza, della relativa *ratio*, da individuare nella salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica da realizzare attraverso misure di contenimento della spesa di personale.

La prima possibilità considerata dall'ente è quella di cui all'art. 91, comma 3, del TUEL, ai sensi del quale *"gli enti locali possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente"*.

L'utilizzazione di dipendente già in servizio presso l'Amministrazione, seppure presso altre aree e con profilo professionale diverso, nella misura in cui garantisca l'invarianza della spesa di personale, appare rispettosa della normativa sopra richiamata.

Alla medesima valutazione non si potrebbe pervenire qualora il concorso interno comportasse un'eventuale progressione verticale, che un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, condiviso da questa Sezione (Sezione di controllo Lombardia n. 90/pareri/2008 e Sezione controllo Veneto n. 122/2007), considera equiparata alla nuova assunzione.

Si precisa che la valutazione di questa Sezione attiene esclusivamente alla disciplina di contabilità e finanza pubblica, mentre i presupposti, i limiti e le procedure per il concorso interno, regolamentati dalla disciplina giuslavoristica e contrattualistica, il cui rispetto va



verificato in via preliminare dall'Ente, rientrano nella competenza di altra magistratura.

Si prescinde inoltre in questa sede, in quanto estranea alla competenza della Sezione, dalla valutazione della legittimità del concorso interno in alternativa all'adeguato accesso dall'esterno, nel rispetto della regola del pubblico concorso enunciata dal terzo comma dell'art. 97 della Costituzione e più volte richiamata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi, tra le altre, sentenza 23 luglio 2002, n. 373). Tale valutazione è rimessa alla verifica preliminare dello stesso ente.

La seconda soluzione prospettata, in relazione alla quale l'Ente ha chiesto il parere di questa Sezione, concerne la possibilità di utilizzare il personale di altra Amministrazione ex art. 14 del CCNL 2004.

La norma consentirebbe all'Ente di utilizzare dipendenti di altra Amministrazione "per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo", previa convenzione che definisce, tra l'altro, la ripartizione degli oneri finanziari tra gli Enti.

Il dipendente cosiddetto "a scavalco", ferma restando l'unitarietà e l'unicità del rapporto di lavoro, viene così legittimato a rendere la propria prestazione lavorativa a favore di due datori di lavoro.

Se dal punto di vista giuslavoristico non si perviene a nessuna nuova assunzione, dal punto di vista della normativa sopra richiamata, finalizzata al contenimento della spesa di personale, lo *scavalco* determina gli stessi effetti incrementali della spesa che avrebbe una nuova assunzione, seppure più contenuti, e in quanto tale non è da ritenere possibile.

A medesima conclusione si ritiene di dover pervenire con riferimento all'ultima soluzione proposta dall'Amministrazione, riferita all'utilizzazione, ex art. 1, comma 557 della legge n. 311/2004, di dipendenti di altri Comuni extra orario di ufficio.

**P. Q. M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato Relatore

Carmela Mirabella

Il Presidente

Vittorio Zambrano

Depositata in Segreteria il 30 marzo 2010

Il Dirigente della Segreteria

(dott. Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 25 marzo 2010*

*composta dai magistrati*

Vittorio ZAMBRANO	Presidente
Rosario SCALIA	Consigliere
Antonio FRITTELLA	Consigliere
Maria Luisa ROMANO	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore

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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazioni delle Sezioni riunite n.

2/2003 e n. 1/2004 e, da ultimo, con deliberazione Consiglio di Presidenza adottata nell'adunanza del 19 giugno 2008;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 7051 il 14 dicembre 2010 luglio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Ceprano (Frosinone) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.4/2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 25 marzo 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

#### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Ceprano, con nota n. 16829 del 14 dicembre 2009, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di prorogare un contratto a tempo determinato *part time*, stipulato con delibera di G. C. n. 41 in data 5 marzo 2009, ai sensi dell'art. 110 del D. Lgs. n. 267/2000, per il conferimento dell'incarico di Responsabile del settore servizi sociali, culturali, amministrativi.

#### **CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltramento della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8 sopra richiamato, atteso che detto organismo, pur formalmente istituito presso la Regione Lazio (ai sensi dell'art. 66 dello Statuto regionale), non risulta ancora pienamente operante.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali per brevità, si rinvia (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che vi rientrino anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento la richiesta è da considerare inammissibile in quanto la possibilità di proroga del rapporto di lavoro esula dalla nozione di contabilità pubblica, rientrando nella materia

giuslavoristica e contrattualistica pubblica, per la quale è competente altra magistratura.

La richiesta è da considerare ammissibile esclusivamente nella misura in cui concerne la corretta interpretazione ed applicazione delle ultime leggi finanziarie in materia di spesa per il personale.

In tal senso la spesa derivante dall'eventuale proroga del rapporto di lavoro instaurato ai sensi dell'art. 110 del TUEL, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 76 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, costituisce spesa di personale e, in quanto tale, concorre a determinare l'importo complessivo della spesa per il personale in relazione alla quale l'Ente deve assicurare la riduzione ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 25 marzo 2010.

Il Magistrato Relatore

(Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

(Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 30 marzo 2010

Il Dirigente del Servizio di Supporto

(Massimo BIAGI)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 24 maggio 2010*

*composta dai magistrati:*

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Angelo Ferraro	Consigliere;
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere – relatore;
dott.ssa Carmela Mirabella	Consigliere;
dott. Gianluca Braghò	Referendario.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto il decreto legge dell' 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 03 agosto 2009, n. 102 e, in particolare, l'art. 17, comma 31;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Segni (RM) con nota n. 16187 del 12 dicembre 2009, acquisita al protocollo della Sezione in data 29 dicembre 2009 con il n. 7215;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 6 del 12 maggio 2010 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

Udito il relatore, Cons. Maria Luisa Romano;

Considerato in

### **PREMESSA**

Il Sindaco del Comune di Segni, con la nota citata in epigrafe, ha formulato richiesta di parere ai sensi della legge n. 131/2003, in ordine alla ammissibilità del riconoscimento quale debito fuori bilancio delle pretese creditorie vantate da un'Associazione Temporanea tra Professionisti, aggiudicataria dell'incarico avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva, nonché le prestazioni tecniche di direzione dei lavori, funzionali alla realizzazione di un'opera pubblica, finanziata con fondi regionali dedicati, alla quale l'Amministrazione comunale, nelle more rinnovata nei suoi Organi elettivi, ha inteso non dare seguito per sopravvenute ragioni di interesse pubblico.

In punto di fatto, l'istante ha reso noto che:

- l'opera da realizzare era stata contemplata nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2006 - 2008;
- con deliberazione di Giunta ( D.G.C. n. 165 del 28/12/06) si era proceduto all'assunzione dell'Atto di Impegno con iscrizione in bilancio delle somme relative alla realizzazione dell'opera, da finanziarsi con fondi regionali dedicati al finanziamento di parcheggi urbani;



- con determinazione dell'area tecnica (n. 25 del 22/03/07) si era proceduto alla aggiudicazione dell'incarico per la progettazione definitiva, esecutiva, direzione lavori, contabilità nonché coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione ad un'Associazione Temporanea tra Professionisti (giusta contratto Rep. N. 946 del 18/06/07);
- il gruppo di Progettazione ha consegnato gli atti tecnico – contabili relativi al progetto definitivo e, successivamente anche quelli relativi al progetto esecutivo delle Opere in oggetto, ma nel frattempo “le opere previste nel Piano Triennale venivano espunte dallo stesso e venivano cancellate le previsioni di bilancio”;
- l'Organo Amministrativo non ha mai approvato con delibera gli atti tecnico – contabili relativi ai Progetti Definitivo ed Esecutivo.

Nel contesto indicato, l'Amministrazione ha manifestato perplessità in ordine alla sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti dell'utilità e dell'arricchimento ai quali l'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL - fattispecie nella quale andrebbe sussunto il descritto caso concreto - subordina il riconoscimento dei debiti fuori bilancio per l'acquisto di beni e servizi;

#### **DIRITTO**

La richiesta di parere in argomento è stata formulata dal Sindaco pro-tempore e ciò - indipendentemente dal mancato coinvolgimento del

Consiglio delle Autonomie locali del Lazio nelle procedure di inoltra - rappresenta, come più volte puntualizzato da questa Sezione (vedasi *ex multis* del. 36/2009/PAR) conformemente agli orientamenti univocamente assunti in proposito dalla giurisprudenza contabile, requisito sufficiente a radicare le attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, intese come peculiare espressione del ruolo ausiliario della Corte dei conti nei confronti dei Parlamenti e dei Governi regionali e locali, da esercitare ad istanza degli Enti interessati.

Discende, infatti, dalla natura e dalle finalità di siffatta funzione, oltretutto dallo stesso tenore letterale del richiamato comma 8, che la legittimazione ad adire le Sezioni regionali di controllo, per ottenerne tale specifica forma di ausilio tecnico, pertiene direttamente a ciascun Ente locale, e per esso agli organi che ne hanno la piena rappresentanza politica, primo fra tutti il Sindaco quale titolare dei poteri e delle responsabilità di cui all'art. 50 TUEL.

Analoga legittimazione autonoma non è attribuita, invece, ai Consigli delle Autonomie dalla legge n. 131/2003, per la quale detti Organi possono fungere unicamente da tramite - peraltro "di regola" e non in modo esclusivo ma verosimilmente con finalità selettive e/o di filtro o, ancora di coordinamento - delle richieste degli Enti locali. Neppure indicazioni di segno diverso si ricavano dalla normativa istitutiva del Consiglio delle Autonomie del Lazio (legge regionale n. 1 del 26/02/07) che non contiene alcuna disposizione sul punto.

Ne consegue che, *de jure condito*, la presentazione del quesito da parte dello stesso Comune non ne preclude l'ammissibilità soggettiva.

Ad avviso del Collegio, poi, il quesito è ammissibile anche sul piano oggettivo, ancorché limitatamente alle questioni di carattere generale che il medesimo sottende, pienamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione tecnica indicata dalle linee di indirizzo elaborate a più riprese dalla Sezione delle Autonomie (cfr del. 5/AUT/2006). Dette questioni, infatti, prescindendo dalla soluzione del caso concreto che ha occasionato l'istanza, attengono da un lato ai caratteri del debito fuori bilancio ed ai presupposti per la relativa trasposizione in contabilità da parte del Consiglio comunale, dall'altro alle modalità di copertura e alla corretta imputazione delle spese per il conferimento, mediante convenzione, di incarico esterno di progettazione di lavori pubblici.

Di contro, è inammissibile pronunciare in questa sede sulle valutazioni di utilità e di arricchimento relative nello specifico alla fattispecie prospettata, che – per giurisprudenza consolidata della Corte dei conti – esulano dall'ambito della funzione consultiva spettante alle Sezioni regionali di controllo, trattandosi di scelte amministrative che ricadono nella stretta competenza e nell'esclusiva responsabilità dell'Ente interessato.

Nel merito, per dirimere i dubbi prospettati dall'Amministrazione comunale di Segni in ordine alla possibilità di riconoscere, con le procedure e subordinatamente alle valutazioni di cui all'art. 194 TUEL, comma 1, lett. e), il debito a suo tempo contratto con un' associazione temporanea di progettisti per l'acquisizione delle prestazioni descritte in

punto di fatto, occorre in primo luogo verificare se nell'ipotesi descritta ricorrono gli estremi del debito fuori bilancio.

Vale in proposito precisare che in assenza di enunciati normativi con specifico carattere definitorio del detto istituto, la relativa nozione va desunta dalle diverse disposizioni contenute nell'ordinamento contabile degli Enti locali che se ne occupano, da interpretare nel contesto sistematico di inserimento.

Tra queste, assume particolare rilievo il citato art. 194, unica norma dedicata interamente al fenomeno dei debiti fuori bilancio ed attinente alla determinazione tassativa delle ipotesi in esso astrattamente inquadrabili, individuate in ragione dell'obbligatoria connessione con determinate categorie di rapporti sostanziali sottostanti, nonché dei presupposti di forma e di sostanza per il relativo finanziamento a carico del bilancio dell'ente interessato. Rilevano, poi, le disposizioni dell'art. 191, inerente alla regolarità dei provvedimenti di spesa, e dell'art. 153, contenente l'indicazione degli adempimenti del responsabile del servizio finanziario, oltre a quelle dell'art. 193 che indica tempi e modi per ripianare dette passività.

Emerge dal quadro sopra accennato che tutte le eterogenee fattispecie annoverate dal legislatore fra i debiti fuori bilancio presentano, quale substrato naturalistico comune, un'obbligazione pecuniaria, perfetta e valida sul piano civilistico e, tuttavia, non iscritta in contabilità, in dispregio alle regole del procedimento contabile e perciò affetta da irregolarità genetica, la quale – ove non fosse stato espressamente

consentito dal legislatore procedere a sanatoria – sarebbe in sé preclusiva della relativa imputazione all'ente locale.

Ed in effetti, come si evince con chiarezza dall'art. 191 comma 1 del TUEL a termini del quale *"gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'art. 153, comma 5"*, le regole del procedimento contabile hanno rilievo cogente, in quanto, poste a presidio del valore indisponibile dell'equilibrio dei conti e della loro veridicità e completezza

È proprio la possibilità, ammessa in via eccezionale nei casi di cui all'art. 194, a qualificare l'istituto del debito fuori bilancio, da intendersi come obbligazione la cui stessa riferibile all'ente pubblico è condizionata al riconoscimento nei modi e nelle forme previste dalla vigente normativa (nel caso di specie dall'art. 194 lett. e del TUEL).

Il debito fuori bilancio, in altre parole, è un'obbligazione ad imputabilità affievolita, situazione soggettiva peculiare dell'ordinamento contabile, concepita come intrinsecamente transitoria e circoscritta alle ipotesi suscettibili di riconoscimento.

Va da sé, infatti, che in caso di irregolarità insanabili si ha non già un debito fuori bilancio, bensì un debito che non pertiene al patrimonio del soggetto pubblico. Parimenti è incompatibile con l'archetipo indicato la diversa fattispecie dell'obbligazione assunta nel rispetto delle fasi della spesa e che si riveli concretamente non onorabile per le evenienze verificatesi in corso di gestione, generando una situazione sopravvenuta di disavanzo.

Ciò posto, si tratta di chiarire se ed in quali termini possano ricorrere gli estremi del debito fuori bilancio nel caso di obbligazioni che – come nella fattispecie concreta descritta dal Comune di Segni - trovino la propria copertura specifica in stanziamenti di parte spesa già antecedentemente impegnati allo scopo, in quanto finanziati con entrate vincolate di pari importo.

Va puntualizzato, al riguardo, che secondo il disposto dell'art. 183, comma 5, ultima alinea, gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento, correlati ad accertamenti di entrate vincolate, si considerano automaticamente impegnati in concomitanza con questi ultimi.

Ne consegue che, conformemente al disposto dell'art. 190, comma 2, TUEL, l'accertamento delle dette entrate – ove correttamente effettuato e disposto nel rispetto dell'art. 179 TUEL e nella osservanza dei principi contabili – è condizione necessaria e sufficiente, non solo per l'annotazione in bilancio del vincolo di spesa, ma anche per il suo mantenimento in conto residui, nell'ipotesi in cui, al termine dell'esercizio, ad esso non abbia fatto seguito la formalizzazione del corrispondente vincolo giuridico.

Del resto, se l'amministrazione - diversamente opinando, volesse procedere alla cancellazione di tale vincolo contabile – si genererebbe un avanzo vincolato da utilizzare obbligatoriamente per finanziare la stessa spesa a carico dell'esercizio successivo.

Proprio tale peculiare regime rende più remota l'evenienza che le spese finanziate con entrate vincolate non siano sostenute da impegno

contabile ovvero che siano prive di copertura, senza però escluderne del tutto il verificarsi.

Ciò può avvenire concretamente in ipotesi di:

**a)** irregolare accertamento delle risorse in entrata e conseguente irregolarità dell'impegno;

**b)** irregolare cancellazione dell'impegno, disposta nelle more del perfezionamento del vincolo giuridico e senza contestuale iscrizione di avanzo vincolato;

**c)** irregolare assunzione di pluralità di obbligazioni sul medesimo vincolo contabile ed oltre i limiti di questo.

Onde evitare l'insorgenza di simili fenomeni, tutti costituenti grave irregolarità contabile, il legislatore non pone nella specie alcuna eccezione alle regole generali per le quali l'atto che genera l'impegno di spesa, da intendersi come fonte dell'obbligazione, va trasmesso al responsabile del servizio finanziario per l'apposizione del visto di regolarità contabile e l'attestazione di copertura (art. 191, comma 1; art. 151, comma 4 e art. 153, comma 5), elementi tutti da comunicare al creditore per la valida opponibilità del credito all'amministrazione.

Ne deriva che anche l'atto dispositivo (c.d. impegno giuridico) di una spesa finanziata con risorse vincolate, se privo dei requisiti di cui sopra, è inefficace, nei termini di cui all'art. 191 e, perciò, idoneo a generare un debito fuori bilancio in senso proprio.

Lo stesso dicasi per l'ipotesi in cui i detti requisiti, ancorché presenti formalmente, siano apposti in presenza di una delle irregolarità sopra richiamate.

In entrambi i casi, dunque, la fattispecie non potrebbe essere ricondotta a piena fisiologia se non con le procedure e subordinatamente ai presupposti di cui all'art. 194.

Non ricorrono, invece, ad avviso di questa Sezione gli estremi per la configurazione di un debito fuor bilancio in ipotesi diverse da quelle considerate, e segnatamente nel caso di obbligazione assunta su risorse validamente accertate ed impegnate contabilmente al momento dell'adozione dell'atto di spesa e la cui disponibilità è asseverata dalla presenza di visti ed attestazioni regolarmente apposti.

Siffatta obbligazione, infatti, non può essere legittimamente pretermessa dalle scritture in sede di riaccertamento dei residui passivi sulla sola base della sopravvenuta carenza di interesse da parte dell'amministrazione precedente, giacché tale cancellazione non potrebbe influire sulla sua imputabilità al patrimonio di questa, già pienamente acquisita. Essa andrebbe, pertanto, senza indugio riportata in contabilità, non già come accertamento ex novo di un maggiore residuo passivo, bensì mediante rettifica formale, ora per allora, delle scritture stesse, indipendentemente da valutazioni di convenienza – per le quali non vi è più spazio, una volta deliberata validamente la spesa – ed a prescindere dalla percezione di eventuali responsabilità legate all'inutilità sostanziale dell'esborso a suo tempo disposto. Potrà, poi, seguire la doverosa attivazione dei necessari meccanismi di riequilibrio, ove tale intervento correttivo evidenzi il venir meno dell'originaria copertura per effetto di altre e diverse irregolarità della gestione finanziaria.



Ne consegue che i dubbi espressi dall'Amministrazione comunale di Segni circa la riconoscibilità in concreto ex art. 194, comma 1, lett. e) TUEL dell'obbligazione contratta dal responsabile del servizio tecnico per l'affidamento di incarico di progettazione, da compensare a carico di contributi regionali per la realizzazione dell'opera, contabilmente impegnati tra l'altro con apposito provvedimento di Giunta, hanno fondamento se e nella misura in cui la fattispecie concreta sia qualificabile come debito fuori bilancio nei sensi anzidetti, cosa che presuppone una esaustiva ricostruzione di elementi di fatto non esposti alla Sezione.

Solo ove l'Amministrazione addivenisse a tale conclusione, invero, andrebbe affrontato il problema delle valutazioni concernenti i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento, cui è subordinato dalla norma sopra citata il riconoscimento del debito fuori bilancio contratto per l'acquisto di beni e servizi.

Posto che, come dianzi precisato, dette valutazioni sono di stretta pertinenza e di esclusiva responsabilità del Consiglio comunale, che deve procedervi in concreto e non possono - proprio per tale concretezza ed onde evitare commistioni improprie - formare oggetto di pronuncia in sede consultiva da parte di questa Sezione, va in generale puntualizzato che si tratta di valutazioni che devono riguardare tanto il profilo dell'utilità, quanto quello dell'arricchimento, non potendo l'uno assorbire l'altro e che di entrambi gli aspetti va accertata e dimostrata la presenza.

Inoltre, le medesime vanno "tarate" in relazione alla tipologia di prestazioni a fronte delle quali è sorta l'obbligazione di pagamento.

Riguardo a questo secondo aspetto, non è ininfluente richiamare nello specifico l'attenzione sulle peculiarità che caratterizzano le prestazioni oggetto di incarichi di progettazione di lavori pubblici e sulle disposizioni specifiche concernenti gli obblighi di corresponsione del compenso ai progettisti.

È ben vero, al riguardo, che l'acquisizione di progetti tecnici si giustifica in quanto i medesimi sono funzionali alla realizzazione dell'opera che ne forma oggetto. Tuttavia, l'utilità per l'amministrazione committente della prestazione resa dal progettista non può essere subordinata alla decisione unilaterale della medesima di non dare corso alla fase realizzativa.

La semplice emersione di siffatta rimeditazione della committente, infatti, è di per sé del tutto priva di effetti rispetto al preesistente vincolo negoziale e non può perciò essere legittimamente considerata come una circostanza liberatoria. Basti osservare in merito che l'ordinamento giuridico a tali fini predispone gli appositi istituti della revoca (art. 21 quinquies legge n. 241/1990 e s.m.i.), ove si intenda agire in autotutela per ragioni precise e concrete di interesse pubblico sull'aggiudicazione, e del recesso (art. 2237 c.c. e art. 10 della legge 2 marzo 1949, n. 143) che fonda su sopravvenienze direttamente attinenti alla fase esecutiva del rapporto; entrambi peraltro non esimenti dal tenere indenne la controparte da conseguenze di carattere pregiudizievole. Detti rimedi, peraltro, sono espletabili unicamente nelle forme e con i limiti loro propri e non oltre l'avvenuta esecuzione della prestazione nel rispetto delle scadenze contrattuali.

Vi è, poi, da considerare che, ai sensi dell'art. 92 del d.lgs. 163/2006, è vietato subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata, demandando alla convenzione stipulata fra amministrazione aggiudicatrice e progettista la fissazione di condizioni e modalità per il pagamento dei corrispettivi. Si evince da tali disposizioni che detti compensi spettano indipendentemente dall'effettiva realizzazione dell'opera, nonché, salva diversa pattuizione, dall'approvazione formale dei progetti da parte dell'amministrazione.

Vale precisare, quanto a quest'ultima, che essa è finalizzata unicamente a consentire l'utilizzo del progetto nella fase dell'aggiudicazione dei lavori, non già ad accertarne la conformità tecnica alle esigenze della committente e con essa l'esatto adempimento da parte del progettista della prestazione commissionata, finalità per le quali è previsto lo specifico adempimento della "validazione" del responsabile del procedimento.

Deriva dal complesso delle norme citate che, nella diversa sede dell'eventuale riconoscimento del debito, la valutazione di utilità debba essere effettuata con riguardo alla situazione che si profilava esistente "ex ante", cioè nel momento in cui la prestazione è stata commissionata, con salvezza di eventuali responsabilità conseguenti a mancato utilizzo in concreto.

Quanto al profilo dell'arricchimento, esso altro non è se non la misura dell'utilità riconosciuta, ovviamente non estensibile a prestazioni

accessorie, che non sono state rese in quanto strettamente correlate all'esecuzione dell'opera.

**P.Q.M.**

Nei sensi sopra esposti è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 24 maggio 2010.

IL RELATORE  
f.to Maria Luisa Romano

IL PRESIDENTE  
f.to Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 31 maggio 2010  
Il Dirigente del Servizio di Supporto  
f.to (Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 26 febbraio 2010*

*composta dai magistrati:*

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere relatore;
Antonio Frittella	Consigliere;
Maria Teresa Polverino	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;

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 le s. m. i.;

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

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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

VISTA la nota assunta al protocollo di questa Sezione n. 1710 del 25 marzo 2009, con la quale il Presidente della Provincia di Roma ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2 del 23 febbraio 2010, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il consigliere relatore, dott. Rosario Scalia;

### **PREMESSO**

Con la nota sopra indicata il Presidente della Provincia di Roma ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 in ordine alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4 sexies, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che ha aggiunto all'art. 61 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 7 bis.

Il Presidente della Provincia, richiamando il parere reso su identica questione dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a tenore del quale all'«*attività già conclusa nel 2008, vale a dire con formale approvazione, entro il 31 dicembre 2008, dei relativi progetti, sarebbe stato corretto applicare la previgente disciplina*», ha ritenuto di dover subordinare l'assunzione di decisioni, rientranti nella propria sfera di competenza, al rilascio di chiarimenti in ordine ai seguenti punti:

- se l'orientamento richiamato possa qualificarsi indirizzo uniforme in materia di contabilità pubblica;
- se, partendo dall'assunto che il divieto di retroattività della legge costituisca un

principio generale dell'ordinamento ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, così che <<*compensi per incentivi da erogare (al personale) a decorrere dall'1.1.2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, non debbano ritenersi da assoggettare a riduzione in quanto maturati nel vigore della previgente disciplina*>>.

### **CONSIDERATO**

Com'è noto, l'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di presupposti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivo (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il primo profilo, peraltro, la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Presidente della Provincia di Roma, legittimato a rappresentare l'Ente locale in questione verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo, né può ritenersi preclusivo all'emissione del parere il mancato inoltramento della richiesta tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 8, sopra richiamato, atteso che la trasmissione della richiesta per il tramite di detto organismo, è prevista solo come "*di norma*" e comunque lo stesso, pur formalmente istituito con la legge regionale 26 febbraio 2007, n. 1, risultava non ancora operante alla data della richiesta.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e pressoché consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8, è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della

funzione consultiva alle quali per brevità si rinvia (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In una visione dinamica del sopra riportato concetto di contabilità pubblica, ritiene peraltro questa Sezione che vi rientrino anche le norme che, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, dettano principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando e condizionando l'autonomia degli enti locali.

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile nella misura in cui nel complesso delle norme legislative richiamate sia rinvenibile una diretta connessione tra la sostanza dispositiva delle stesse, finalizzate alla riduzione della spesa, e la "*ratio legis*", ossia la stabilizzazione della finanza pubblica (cfr. delib. n. 7/2009 del 23 aprile 2009).

Nel merito, il Collegio ritiene sussistente un vincolo di destinazione, che si qualifica come giuridicamente rilevante, tra la quantificazione della somma stanziata e da ripartire tra i potenziali beneficiari per ogni singola opera, e il "quantum" del diritto al beneficio, così da far ritenere che, dal momento in cui tale diritto è sorto, rimangono fissate, in maniera intangibile, allo stesso tempo, la somma da ripartire, e, l'entità di quanto spettante a ciascun beneficiario, così come le somme stesse sono state fissate in base ai meccanismi previsti dalla disciplina vigente, all'atto dello stanziamento, costituita dalle regole poste dalla contrattazione collettiva decentrata nonché da quelle poste dall'Amministrazione in provvedimenti di natura regolamentare.

A tale soluzione, e cioè dell'intangibilità del diritto soggettivo al corrispettivo spettante per la prestazione resa inducono sia l'esegesi della normativa che ha disciplinato, nel tempo, l'incentivo per la progettazione sia l'orientamento favorevole espresso nella materia "*de qua*" dalla Suprema Corte di Cassazione (Cass. Sez. Lav., sent. n. 13384 del 19.7.2004), come più avanti riportato.

Pertanto, l'analisi che della normativa richiamata la Sezione Autonomie ha svolto nel



richiamato parere, porta a condividere le conclusioni cui è essa pervenuta sulla base della considerazione che l'aver legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo posto a base di gara e l'aver previsto la ripartizione delle somme così determinate per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensata.

A conferma dell'interpretazione data secondo cui, appunto, il diritto al compenso nasce dal compimento dell'attività, che si deve considerare impermeabile alle disposizioni riduttive intervenute successivamente (*irretroattività della disciplina superveniens*), si richiama l'orientamento della Suprema Corte che ha ritenuto, alla luce delle notazioni espresse nella sentenza sopra richiamata, che il diritto all'incentivo di cui trattasi costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva, che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per il datore di lavoro pubblico di adempiere.

In considerazione di ciò, il Collegio condivide l'interpretazione data alla disposizione contenuta nel comma 7bis, aggiunto all'art. 61 della legge n. 133/2008, dall'art. 18, comma 4 sexies, della legge n. 2/2009, secondo cui il "*quantum*" del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al tempo in cui esso è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per l'avvenire l'entità della somma da ripartire.

**P. Q. M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia della presente sarà trasmessa, a cura del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2010

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to (Rosario Scalia)

IL PRESIDENTE

f.to (Vittorio Zambrano) Depositato in Segreteria il 7 luglio 2010

Il Dirigente  
f.to (Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'Adunanza del 14 giugno 2010*

composta dai magistrati:

Vittorio ZAMBRANO	Presidente;
Rosario SCALIA	Consigliere relatore;
Francesco ALFONSO	Consigliere;
Angelo FERRARO	Consigliere;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Gianluca BRAGHO'	Referendario;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e s.m.i.;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e s.m.i.;

Vista la nota n. 184 del 23 novembre 2009 con la quale il Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio ha richiesto per conto del Comune di Ariccia (RM) un parere in materia di spese di personale;

Vista l'ordinanza n. 7 del 9 giugno 2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali;

Udito il relatore, dott. Rosario Scalia;

#### **PREMESSO**

Con nota n. 184 del 23 novembre 2009, il Consiglio delle Autonomie Locali, per conto e nell'interesse del comune di Ariccia (RM), ha richiesto un parere articolato in ordine alla questione relativa alla corretta interpretazione da seguire per l'anno 2010 delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'art. 76, comma 5, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

In particolare, il Comune di Ariccia, in quanto ente locale sottoposto al Patto di stabilità interno, chiede quale debba essere l'esercizio finanziario da assumere a riferimento ai fini del calcolo dell'entità della spesa per il personale da dover ridurre nell'esercizio 2010, cioè se essa debba essere quella dell'anno precedente (2009) oppure quella indicata nell'obiettivo programmatico per il 2006 (la spesa del 2004

ridotta dell'2%), o ancora se possa essere considerata quella riferibile all'esercizio finanziario "autonomamente" individuata da ciascun Ente.

Inoltre, lo stesso Comune ritiene utile acquisire una pronuncia che chiarisca in che modo debba essere costruita la base di calcolo avuto riguardo o meno agli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Nella nota trasmessa, il Sindaco del Comune di Ariccia, al fine di una completa disamina dei quesiti posti, ha rappresentato nella nota inviata al Consiglio delle Autonomie Locali, di voler evitare di rincorrere nel divieto di aumentare la spesa del personale, così come previsto dall'art. 76 della legge richiamata.

#### **CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 5 giugno 2003, n. 131, conformemente agli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie della Corte stessa nell'adunanza del 27 aprile 2004, risulta subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo, peraltro, la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto avanzata dal Comune di Ariccia per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (in seguito CAL), organo previsto dall'art. 123 Cost., istituito nella Regione Lazio con L. R. 26 febbraio 2007, n. 1, ai sensi degli artt. 66 e 67 dello Statuto regionale, e costituito ai sensi dell'art. 5, comma 1, con decreto del Presidente della Giunta regionale

(prot. T0722 del 24 dicembre 2008, n. T0722), successivamente modificato dal decreto dello stesso n. T0005 del 14 dicembre 2009.

In ragione del fatto che la richiesta di parere proviene, dalla data della suindicata costituzione, alla Sezione da parte del CAL, la stessa ritiene utile svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare, al fine di sostenere le ragioni della sua ammissibilità sotto il profilo soggettivo.

Non si può non riconoscere come l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, assegni al CAL il compito di svolgere, fondamentalmente, un'azione di coordinamento, che sembra dover rispondere a una esigenza di razionalizzazione dell'esercizio della facoltà che la legge in questione attribuisce a ciascun Ente Locale: quella di richiedere pareri nella materia della contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo.

L'attribuzione di tale facoltà si integra con l'altra facoltà contenuta nella stessa disposizione secondo cui è consentito agli stessi Enti Locali, sempre tramite il CAL, di richiedere alle strutture periferiche della Corte dei conti "ulteriori forme di collaborazione"; e ciò nella visione che la Corte dei conti ha assunto, nel vigente ordinamento, di organo ausiliare dei diversi livelli di governo (cfr., ex multis, sent. n. 179 del 23 maggio 2007, Corte Costituzionale).

Il fatto che il CAL venga ritenuto dal Legislatore nazionale l'organismo più adatto - in quanto rappresentativo degli interessi delle Autonomie Locali nei riguardi della Regione ma anche in quanto titolare del potere di proporre, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, comma 2, della legge n. 131/2003 citata, al Presidente della Regione la promozione di

ricorsi alla Corte Costituzionale attinenti alla tutela di tali interessi – a rappresentare l'elemento catalizzatore dell'istanza fondamentale di assicurare sul territorio regionale una lettura uniforme della legislazione nazionale (e non solo) nella materia della contabilità pubblica, è da leggere nella locuzione usata dal Legislatore: la soddisfazione della richiesta deve avvenire "di norma" tramite tale organismo, dovendosi ritenere, quindi, solo eccezionalmente ammissibili le richieste avanzate "singulatim" da ciascun Ente Locale nei pochi casi in cui la questione assuma i caratteri della urgenza.

Nella fattispecie portata all'attenzione della Sezione regionale si dimostrano discriminanti ai fini della valutazione della conformità a legge del procedimento attivato dal CAL, per conto del Comune di Ariccia, le seguenti considerazioni.

In primo luogo, il Comune di Ariccia ravvisa negli esiti dell'attività consultiva assicurata fino ad allora dalla Corte dei conti (diverse Sezioni regionali di controllo) elementi di dissonante interpretazione riguardo al significato da rendere alle disposizioni nazionali ponenti vincolo all'azione degli Enti Locali per l'anno considerato.

La richiamata non univocità interpretativa genera situazioni di turbativa dei comportamenti gestionali da tenere da parte dei destinatari della sopravvenuta normativa per l'anno 2010.

D'altra parte, i quesiti posti riguardano una fattispecie gestionale a valenza generale, dovendo considerarsi interessati i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, che, alla data del 1° gennaio 2010, risultano essere, nella Regione Lazio, pari a 122.

In sostanza, la interpretazione che la Sezione regionale è chiamata a fornire in ordine alla fattispecie viene ad assumere valore di guida nell'attività gestionale non certo per il solo Comune richiedente ma per la generalità degli Enti Locali a ciò interessati.

La ricerca dell'uniformità interpretativa di alcune leggi può ben costituire la giustificazione del percorso procedimentale previsto dal Legislatore, che giustamente propende per una tendenziale uniformità di esecuzione dei principi posti a tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, assai spesso resi ostensibili nell'ordinamento interno in ossequio a vincoli di finanza pubblica condivisi ed accettati a livello di ordinamento comunitario.

In quest'area di intervento, infatti, si pone l'esigenza di un quadro interpretativo della norma che assicuri uguaglianza di trattamento a tutti gli Enti Locali, pur rimanendo, peraltro, lo Stato-Nazione destinatario del sistema sanzionatorio previsto dall'ordinamento comunitario.

Quanto al profilo dell'ammissibilità oggettiva, la sua valutazione è riservata alle Sezioni regionali di controllo, dovendosi escludere, per orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/2006) e ormai consolidato presso le Sezioni regionali di controllo, qualsiasi competenza del CAL circa l'inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, (cfr., da ultima, la deliberazione n. 9/2009).

Peraltro, in una visione dinamica del richiamato concetto di contabilità pubblica, questa Sezione ritiene che vi rientrino anche le norme le quali, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, a garanzia dell'assolvimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza



all'Unione Europea, si dimostrano orientate a dettare principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolando nella sostanza l'autonomia degli Enti Locali.

In base a tale orientamento, la richiesta di parere è da considerare ammissibile nella misura in cui concerne la corretta interpretazione ed applicazione delle ultime Leggi Finanziarie in materia di spesa per il personale la cui entità, nel caso si superi un certo rapporto, può determinare un livello di rigidità strutturale del bilancio riducendone, quindi, la manovrabilità.

Come è stato più volte osservato, negli anni recenti è risultata costante l'attenzione posta dal Legislatore nazionale, soprattutto con l'intervento specifico rivolto al contenimento della spesa di parte corrente della P.A. attuato con le diverse "leggi finanziarie", nei riguardi di quella parte di essa che è riconducibile all'impegno che la P.A., quale datore di lavoro, assume per la giusta remunerazione delle risorse umane utilizzate (costo del lavoro) (v., ex multis, Sez. Aut. delib. n. 3/2010).

Tuttavia, è da rilevare come il sistema regolatorio elaborato dallo stesso Legislatore negli stessi anni abbia indicato vincoli e prescrizioni riduttivi diversi e, per ciò stesso, capaci di generare dubbi in ordine alla sua corretta esecuzione.

Infatti, si è ritenuto, inizialmente, di indicare un obiettivo autonomo e prefissato nella misura (legge finanziaria per il 2006); successivamente, ci si è orientati a dichiarare un generale obiettivo di contenimento della voce di spesa in questione, indicata come tale a concorrere alla

determinazione dei saldi finanziari del Patto di stabilità interno (legge finanziaria per il 2007).

In particolare, con l'art. 1, comma 557, della suindicata legge 22 dicembre 2006, n. 296, si è stabilito che, ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, «... gli enti sottoposti al patto di stabilità assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico amministrative...».

Una disposizione normativa che si presenta, nella sostanza, rispettosa del principio costituzionalmente garantito che assicura anche alle Autonomie Locali il corretto grado di autonomia organizzativa, ma che, comunque, richiede alle stesse un profondo senso di solidarietà, non potendo sottrarsi all'impegno di contenimento della spesa corrente che costituisce un indicatore, anzi l'indicatore più rilevante, della rigidità strutturale di bilanci pubblici (cfr., ex multis, delib. n. 20/2010/VSGF, Sez. reg. Lazio) in particolare quelli degli enti territoriali.

In considerazione di ciò, e nel rispetto di quelli che sono stati gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale nella materia "de qua", la Sezione ritiene che il parametro di riferimento non possa che essere costituito dall'analoga voce di spesa dell'anno immediatamente precedente a quello considerato; una interpretazione che, alla luce del principio del monitoraggio dei conti pubblici posto dall'art. 13, comma 3, e dall'art. 15, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante appunto, la "Legge di contabilità e di finanza pubblica", in quanto valevole nei riguardi delle amministrazioni pubbliche quali indicate dall'ISTAT (art. 1, commi 2

e 3, legge cit.), richiederebbe inoltre una lettura complessiva della entità della voce di spesa di cui trattasi dovendo riferirsi sia all'amministrazione diretta che a quella indiretta (e, in particolare, a quella delle società "in house").

Con particolare riferimento alla richiesta all'esame, relativa all'obbligo di ridurre il tetto di spesa del personale in relazione alle spese correnti, occorre precisare che l'art. 76 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, innovando la disciplina dettata in materia di spese di personale ha previsto che "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti...", rinviando a un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione di "... parametri e criteri di virtuosità, ..., tenuto conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente ...".

Pur non essendo stato ancora emanato l'indicato provvedimento presidenziale, tuttavia la stessa legislazione ha ritenuto di dover porre immediatamente uno specifico divieto; esso non consente, infatti, "agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Limite che l'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", recentemente deliberato dal Governo, ha portato al 40%.

La Sezione ritiene, pertanto, che non si possa che pervenire ad una lettura integrata delle richiamate disposizioni nel senso sopra esposto.

In relazione al secondo quesito, ovvero se il valore da tenere in considerazione – ai fini del calcolo della voce "spesa del personale" – si debba considerare al netto o al lordo delle maggiori spese determinate dai rinnovi contrattuali, la Sezione ritiene che si possa consentire agli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno di considerare le spese di competenza degli anni precedenti (dal 2006 al 2009) al netto degli oneri derivanti dagli intervenuti contratti collettivi nazionali di settore.

**P. Q. M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato Relatore

f.to (Cons. Rosario Scalia)

Il Presidente

f.to (Vittorio Zambrano)

Depositata in Segreteria il 7 luglio 2010

Il Dirigente della Segreteria

f.to Massimo Biagi



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*composta dai magistrati*

dott. Vittorio ZAMBRANO	Presidente
dott. Rosario SCALIA	Consigliere
dott. Angelo FERRARO	Consigliere
dott.ssa Maria Luisa ROMANO	Consigliere
dott.ssa Carmela MIRABELLA	Consigliere relatore
dott. Gianluca BRAGHÒ	Referendario

*nell'Adunanza del 23 giugno 2010*

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;

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR./2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazioni delle Sezioni riunite n.

2/2003 e n. 1/2004 e, da ultimo, con deliberazione Consiglio di Presidenza adottata nell'adunanza del 19 giugno 2008;

VISTA la nota, acquisita al prot. n. 1262 in data 23 febbraio 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Fiuggi (FR) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8/2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 23 giugno 2010;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

### **PREMESSO**

Il Sindaco di Fiuggi, con nota n. 1718 del 19 febbraio 2010, ha richiesto il parere di questa Sezione in ordine alla possibilità di "ricorrere all'istituto del comodato d'uso gratuito per la concessione di un'area di proprietà del Comune per un periodo di ventiquattro mesi esclusivamente per l'installazione di una tensostruttura mobile da utilizzare per la promozione turistica e congressuale del territorio" e, in alternativa, di "utilizzare un contratto di sponsorizzazione per le medesime finalità e per il medesimo arco temporale, come previsto nello statuto comunale e nella legge n. 449/1997, art. 43, comma 1".

Nella suddetta richiesta il Sindaco premette che l'Amministrazione comunale ha provveduto all'istituzione della società consortile senza scopo di lucro "Fiuggi Turismo Convention and Visitors Bureau", al fine di elaborare una politica di promozione e acquisizione di flussi turistici e sviluppare un'iniziativa volta alla razionalizzazione e al rafforzamento del sistema fiuggino dell'offerta turistica.

Tale società è un organismo che promuove e assiste il turismo ed opera a supporto delle imprese consorziate e/o di altri enti ed operatori del settore avente come principale oggetto la promozione e lo sviluppo del turismo nel comune di Fiuggi e nella provincia di Frosinone.

La società, aperta all'adesione di tutti, annovera tra i suoi componenti diversi soggetti espressione del territorio e dell'economia della città (Unione industriali della provincia di Frosinone, Camera di Commercio di Frosinone, Associazione degli albergatori di Fiuggi).

Nelle more del compimento dell'iter per la realizzazione di una struttura congressuale su un'area di proprietà comunale, da tempo in uso per lo svolgimento di eventi e manifestazioni di carattere turistico e congressuale, l'Amministrazione comunale intenderebbe concedere la medesima area alla suddetta società consortile mediante l'uso del comodato gratuito, in tal modo garantendo l'interesse pubblico di promozione turistica della Città di Fiuggi ed il sostentamento dell'economia della stessa, la sussistenza del segmento congressuale, attualmente in crisi, la ripresa dell'economia delle piccole e medie aziende che operano sul territorio, socie della società consortile, le quali sempre con maggiori difficoltà sopportano i tributi comunali.

#### **CONSIDERATO**

L'esercizio della funzione consultiva, intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi

(legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo.

Quanto all'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8 è inserito, va correttamente intesa in senso tecnico e ristretto, così come meglio precisato in numerose delibere già adottate da questa Sezione nell'esercizio della funzione consultiva alle quali per brevità, si rinvia (cfr., da ultimo, deliberazione n. 9/2009).

In base a tale orientamento, la richiesta è da considerare ammissibile esclusivamente nella misura in cui esuli dalla fattispecie concreta e riguardi soltanto la questione, di carattere generale e astratto, relativa alla possibilità di concedere in comodato gratuito un bene di proprietà comunale ad una società consortile della quale è socia la medesima Amministrazione o, in alternativa, di utilizzare per le medesime finalità e per il medesimo arco temporale un contratto di sponsorizzazione.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1803 del codice civile, il comodato è *il contratto col quale una parte consegna all'altra una cosa mobile o immobile, affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato, con l'obbligo di restituire la stessa cosa ricevuta. Il comodato è essenzialmente gratuito.*



Premessa la capacità giuridica dell'Ente di stipulare, in astratto, il contratto, bisogna verificare, in via preliminare, la possibilità, per il medesimo ente, di disporre del bene e, in caso di risposta affermativa, accertare se il Comune può concludere un contratto di comodato o una sponsorizzazione, individuando, conseguentemente, le corrette modalità di scelta del contraente.

Riguardo al primo punto viene anzitutto in considerazione la natura del diritto del Comune sull'area in argomento.

Premesso che nella richiesta di parere l'Amministrazione afferma genericamente di essere proprietaria di un'area comunale da tempo in uso per lo svolgimento di eventi e attualmente inutilizzata, si ritiene che nell'ipotesi in cui l'area facesse invece parte dei beni del demanio comunale, la loro inalienabilità renderebbe possibile esclusivamente la costituzione di diritti a favore di terzi mediante atto concessorio dell'Amministrazione che ammette altri soggetti al godimento del bene, al quale può accedere un contratto che regola il rapporto.

A diversa soluzione questa Sezione ritiene di dover pervenire qualora l'area facesse parte del demanio collettivo, quale area di proprietà comunale soggetta ad uso civico, come invero viene definita nella nota allegata alla richiesta di parere (nota del Sindaco diretta alla Regione Lazio, prot. n. 9645 in data 19/9/2008, area "di proprietà comunale e ricompresa nei terreni di demanio collettivo").

Con il termine di uso civico si indica una forma di proprietà collettiva nata in età antichissima e consistente in un diritto di godimento che gli appartenenti ad una determinata entità territoriale (individuati

normalmente in base ad un parametro quali/quantitativo, come l'essere residente in un certo Comune da un numero minimo di anni) esercitano collettivamente su un determinato terreno.

La legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 4, individua le facoltà comprese in tali diritti in quelle di "far legna", nel pascolo di animali, nel prelievo di acqua o prodotti della natura.

A differenza delle altre categorie di proprietà pubblica, il diritto è ascritto ad un'entità soggettiva non individuale ma collettiva, una comunità che può coincidere con i cittadini di un Comune, ma non si identifica con l'ente esponenziale. Solo la comunità può di conseguenza estinguere il diritto collettivo sul bene per alienarlo o renderlo commerciabile. L'ente può assumere tale decisione, in virtù di un'espressa disposizione di legge, solo per effetto di un provvedimento dell'autorità amministrativa.

L'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, al riguardo, vietava ai Comuni la possibilità di alienare i terreni soggetti ad uso civico o mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale.

Il potere risulta attualmente trasferito alle Regioni, in base al Dpr 24 luglio 1977 n. 616.

Per quanto concerne la regione Lazio, la legge 27 gennaio 2005, n. 6, modificando la precedente disciplina (L. R. n. 1/1986) ha disposto, all'art. 10, che il mutamento di destinazione e l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico non edificabili sono subordinati

all'autorizzazione della Regione, rilasciata per finalità agro-forestali e per finalità pubbliche o di interesse pubblico.

Naturalmente il mutamento riguarda la destinazione specifica e propria di uso civico e non quella, sempre di natura pubblica, che eventualmente la pubblica amministrazione avesse determinato modificando di fatto quella originaria.

La *ratio* dell'uso civico e della conseguente natura dei beni di proprietà comunale che vi sono sottoposti non è infatti quella di garantire un indefinito interesse pubblico, ma di consentire alla collettività di godere le facoltà al bene connesse.

Bisogna tuttavia precisare che l'evoluzione della nostra società, nell'ambito della quale è diventata sempre minore l'importanza dell'agricoltura ai fini di sussistenza, ha indotto una profonda trasformazione del concetto di uso civico, che è andato sempre più assumendo l'accezione di vincolo.

Già a partire dalla legge Galasso, infatti, ai beni soggetti ad uso civico è stato riconosciuto il carattere ambientale e paesaggistico.

Tale indirizzo è stato confermato con il D. Lgv. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) che, all'art. 142, comma 1, lett. h), considera le aree gravate da usi civici tutelate per legge, fino all'approvazione del piano paesistico previsto dal medesimo decreto. In questo modo gli usi civici trovano una tutela costituzionale, rientrando nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2, della Costituzione, relativo al paesaggio, che la giurisprudenza costituzionale interpreta in modo molto ampio.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, è emerso un nuovo quadro nei rapporti tra Stato e Regioni nella materia dei beni ambientali, che rileva anche per la disciplina degli usi civici.

Tale disciplina esclude che il Comune possa mutare la destinazione dei beni di proprietà collettiva al di fuori delle prescrizioni normative e delle indicazioni programmatiche della Regione e dello Stato, secondo le rispettive competenze.

In tal senso la legge regionale n. 6/2005 dispone (art. 1) che la pianificazione paesistica determina le prescrizioni dirette alla salvaguardia delle zone di uso civico "in vista del preminente interesse alla conservazione della loro destinazione naturale", alle quali i Comuni sono tenuti a conformare i loro strumenti urbanistici.

Tutto quanto sopra premesso, in mancanza del provvedimento regionale che solo può consentire al Comune di modificare la destinazione naturale "ad uso civico", il fondo non può essere oggetto di alcun atto di disposizione da parte del medesimo Comune, sia esso un comodato o una sponsorizzazione.

Nel caso in cui, invece, il bene facesse parte del patrimonio del Comune, nessuna limitazione opererebbe per la sua utilizzazione da parte dello stesso mediante atto di disposizione a favore di altri soggetti.

Le caratteristiche del contratto che si vorrebbe stipulare, tuttavia, non sembrano compatibili con la natura dell'ente pubblico, che non può disporre di un bene del proprio patrimonio, economicamente valutabile, senza alcuna controprestazione in cambio, in quanto siffatta scelta

sarebbe contraria ai principi fondamentali di economicità dell'azione amministrativa e, in sostanza, del buon andamento della stessa.

L'interesse pubblico alla promozione turistica e al sostentamento della città nel suo complesso, genericamente definito, non è sufficiente a modificare la causa del contratto, ma opera semmai a monte, a giustificazione della scelta dell'Amministrazione di disporre del bene.

Ciò, tuttavia, avrebbe dovuto indurre l'ente a trovare la forma giuridica più consona al perseguimento di tale interesse.

La convenienza della scelta non viene garantita neppure dall'assegnazione dell'area alla società partecipata, quasi che quest'ultima si potesse sostituire al Comune nella gestione del bene nell'interesse pubblico mediante un contratto che, non avendo tale causa, non può realizzare tale finalità.

In ogni caso la scelta del contraente, in assenza di elementi che giustificano una deroga ai principi generali, deve avvenire attraverso procedure che garantiscano il sostanziale rispetto dei principi fondamentali di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Nella richiesta dell'Ente viene chiesto, in alternativa, un parere in ordine alla possibilità di utilizzare una sponsorizzazione per le medesime finalità del comodato.

In linea teorica tale possibilità è consentita, per le considerazioni sopra esposte, esclusivamente nell'ipotesi in cui il bene in argomento faccia parte del patrimonio dell'Ente.

La sponsorizzazione trova una propria definizione, ma non un'autonoma e definita disciplina nelle norme (L. n. 223/1990, art. 43

della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e art. 119 del d. lgs 267/2000), dalle quali è possibile rilevare il *favor* del legislatore per la stipula del contratto da parte dell'ente pubblico nella veste di soggetto sponsorizzato, nella prospettiva di conseguire economie di spesa nella realizzazione di iniziative di pubblico interesse e nel quadro del processo di innovazione e miglioramento della qualità dei servizi già prestati dall'ente.

Le suddette disposizioni, tuttavia, omettono la definizione dei "caratteri" del contratto e dei presupposti di legittimità delle iniziative di sponsorizzazione per la p.a., nonché dell'iter procedimentale che gli enti pubblici devono seguire per addivenire alla sua stipula.

La lacuna normativa è stata colmata dall'interpretazione della giurisprudenza e della dottrina le quali definiscono la sponsorizzazione come un contratto mediante il quale l'ente locale (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di rafforzamento della propria immagine nei confronti del pubblico, nella prospettiva di una maggiore penetrazione nel suo segmento di mercato, in cambio di un corrispettivo, che può consistere in un finanziamento in denaro o nella fornitura di materiale o di altri beni, oppure in un risparmio di spesa.

Trattandosi di contratto atipico, la possibilità per l'ente di concludere una sponsorizzazione, così come sopra definita, dipende, ex art. 1322 c.c., comma 2, dalla valutazione della meritevolezza degli interessi perseguiti dalle parti.

Non essendo state comunicate, nella richiesta di parere, gli elementi che caratterizzano le prestazioni contrattuali in termini di attività cui le parti sono tenute e, in particolare, di corrispettivo dovuto dallo

sponsor, risulta impossibile a questa Sezione esprimere alcuna valutazione.

**P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Roma, nell'adunanza del 23 giugno 2010.

Il Magistrato Relatore

f.to (Carmela MIRABELLA)

Il Presidente

f.to (Vittorio ZAMBRANO)

Depositata in Segreteria il 15 luglio 2007

Il Dirigente del Servizio di Supporto

f.to (Massimo BIAGI)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 15 luglio 2010*

*composta dai magistrati:*

composta dai magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente
dott. Rosario Scalia	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere
dott.ssa Carmela Mirabella	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17



dicembre 2004 e, da ultimo, con la deliberazione n. 29 dell'11/19 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Caprarola (FR), con nota del 9 giugno 2010, acquisita al protocollo della Sezione in data 11 giugno 2010 con il n. 3495.

Vista l'ordinanza Presidenziale n. 10 bis del 9 luglio 2010 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro;

#### **PREMESSA**

Il Sindaco del Comune di Caprarola, con lettera in data 9 giugno 2010:

- richiama la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nonché dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui le norme in questione prevedono che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti di depurazione ovvero nel caso di assenza o di temporanea inattività di tali impianti;

- fa riferimento al D.M. 30 settembre 2009, pubblicato nella G.U. n. 31 dell'8 febbraio 2010, che, all'art. 4, individua quattro tipologie di utenti, tra i quali quelli (lett. d) "non serviti da impianti di depurazione attivi per i quali non è in corso nessuna attività di progettazione, realizzazione, completamento o attivazione" e che, al successivo art. 6, definisce i parametri per la restituzione della quota di tariffa non dovuta, stabilendo che gli utenti ex art. 4, lett. d), "hanno diritto al rimborso dell'intera quota..." senza accennare alla necessità di una previa richiesta di parte (a differenza del richiamo operato per gli altri utenti dallo stesso articolo);
- sottopone alla Sezione i seguenti quesiti:
  - se sia possibile per l'Ente rimborsare direttamente agli utenti le somme indebitamente versate, evitando loro di produrre una richiesta di rimborso in bollo da € 14,62, a volte nemmeno conveniente;
  - da quale data decorrano gli interessi;
  - quale sia il termine di prescrizione operante;
  - se la parte di tariffa riscossa ed affluita al "fondo vincolato a disposizione dei soggetti gestori del Servizio idrico integrato la cui utilizzazione è vincolata alla attuazione del piano d'ambito" (l'ATO non è operante) possa essere utilizzata dal Comune per finalità afferenti il servizio di fognatura.

#### **CONSIDERATO**

1. La richiesta di parere in argomento è stata formulata dal Sindaco pro-tempore e ciò – indipendentemente dal mancato coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali del Lazio nelle procedure di inoltro – rappresenta, come più volte puntualizzato da questa Sezione (ex multis, del. n. 36/2009/PAR)

conformemente agli orientamenti univocamente assunti dalla giurisprudenza contabile, requisito sufficiente a radicare le attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8 , della legge n. 131/2003, intese come peculiare espressione del ruolo ausiliario della Corte dei conti nei confronti dei Parlamenti e dei Governi regionali e locali, da esercitare ad istanza degli enti interessati.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'Ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo ex art. 50 TUEL.

Ad avviso del Collegio, poi, il quesito è ammissibile anche sul piano oggettivo, ancorchè limitatamente alle questioni di carattere generale che il medesimo sottende, pienamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione tecnica indicata dalle linee di indirizzo elaborate a più riprese dalla Sezione delle Autonomie (cfr., tra le altre, del. 5/AUT/2006).

Dette questioni, infatti, prescindendo dal caso concreto che ha occasionato l'istanza, attengono agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008 e delle norme emanate in via consequenziale, in tema di restituzione delle quote di tariffa non dovute relative al servizio di depurazione e dei conseguenti oneri a carico degli enti locali.

2. Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Caprarola (VT) investe alcuni effetti conseguenti alla dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art. 155 del D.lgs. n. 152/2006 e della pregressa normativa che, a partire dalla cd. "legge Galli", regola il servizio idrico integrato, nonché profili

interpretativi del decreto emanato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 30 settembre 2009 (pubblicato nella G.U. del 2 febbraio 2010), per individuare i criteri ed i parametri per la restituzione agli utenti della quota di tariffa corrisposta indebitamente perché riferita al servizio di depurazione non fruito.

All'indomani della declaratoria di incostituzionalità recata dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 335 del 10 ottobre 2008, le Sezioni regionali della Corte dei conti sono state ripetutamente chiamate a pronunciarsi, in sede consultiva, in ordine all' *an* ed al *quomodo* del rimborso delle quote della tariffa corrisposte anche in difetto della necessaria controprestazione, per mancanza o temporanea inattività degli impianti di depurazione, e, quindi, in modo non coerente con la natura di corrispettivo contrattuale della tariffa medesima (ex pluribus, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania: n. 19/2009/PAR, n. 23/2009/PAR, n. 24/2009/PAR, n. 25/2009/PAR; Sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia: n. 55/2009/PAR; Sez. reg. contr. Calabria: n. 386/2008/PAR, n. 53/2009/PAR; Sez. reg. contr. Veneto: n. 17/2009/PAR, n. 32/2009/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia: n. 25/2009/PAR; n. 595/2010/PAR).

In effetti, anche prima dell'intervento demolitorio della Corte Costituzionale, nel parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Campania n. 8/2006 si sosteneva che "il protrarsi indefinito della carenza del servizio potrebbe far sorgere il dubbio che il contributo, pur previsto da una norma di legge, possa in concreto risultare in contrasto con il principio di ragionevolezza desumibile dal combinato disposto degli articoli 3 e 23 della Costituzione in quanto la norma (art. 14 della legge n. 36/1994), così intesa,

comporterebbe il versamento a tempo indefinito di un "canone" pur in assenza di un servizio che gli enti gestori sono tenuti ad istituire per legge".

A seguito della sentenza intervenuta nel 2008 e dai successivi orientamenti manifestati in modo sostanzialmente uniforme dalla Corte dei conti in sede consultiva emergono alcuni approdi ermeneutici consolidati in ordine agli effetti della richiamata pronuncia di incostituzionalità.

Come è noto, alla luce della previsione contenuta nell'art. 136 Costituzione, le disposizioni di legge dichiarate incostituzionali cessano di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella G.U., con incidenza però anche sulle situazioni pregresse, salvo il limite invalicabile dei rapporti cd. esauriti e cioè definiti da sentenze passate in giudicato o delle situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili perché sono spirati i termini di prescrizione e/o decadenza.

Secondo la tesi dottrina prevalente, per i pagamenti effettuati dagli utenti nei Comuni privi di servizio di depurazione anteriormente alla sentenza della Corte Costituzionale i termini di prescrizione debbono essere individuati nel limite quinquennale previsto dall'art. 2948 del Codice civile, per le prestazioni periodiche che devono pagarsi ad anno o in termini più brevi, nell'ambito di una *causa debendi* di carattere continuativo (cfr. in tal senso anche la circolare n. 18/2000 del Ministero dell'Interno, Dir. Gen. per la Finanza locale – in materia di acqua e fognatura).

Per i pagamenti effettuati successivamente dovrebbe, invece, valere il termine ordinario decennale di cui all'art. 2946 C.C., come affermato dalla

Sezione reg. controllo Lombardia nella delibera n. 25/2009/PAR del cui orientamento sul punto non si ha motivo alcuno di discostarsi.

2a) Quanto alla prescrizione del diritto alla ripetizione di quanto non dovuto, nel primo caso, e cioè per i pagamenti effettuati prima della sentenza di incostituzionalità, la stessa decorre, ai sensi dell'art. 2935 C.C., dal giorno del pagamento anziché dalla data della pronuncia della Corte Costituzionale o della pubblicazione della medesima. Infatti, secondo la prevalente giurisprudenza di legittimità, i profili di incostituzionalità della norma, non ancora dichiarati, costituiscono mero impedimento di fatto e non di diritto rispetto all'operare della prescrizione, tale da non impedire la possibilità per l'interessato di far valere la pretesa restitutoria o di promuovere atti interruttivi della prescrizione medesima ex art. 2943 c.c..

2b) Per i pagamenti ricadenti, invece, nella seconda ipotesi (effettuati cioè dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale), trattandosi in buona sostanza di pagamenti "*sine causa*", pur risalendo il termine prescrizione al giorno dell'avvenuto pagamento, la prescrizione da applicarsi è quella ordinaria decennale e la restituzione dell'indebito genera in via automatica interessi passivi.

In caso di azione di ripetizione dell'indebito oggettivo, attivato da una domanda di restituzione, gli interessi legali decorrono dalla data della domanda rivolta alla persona giuridica che ha ricevuto in buona fede il pagamento non dovuto (art. 2033 c.c.).

3) Relativamente, poi, alle modalità per ottenere il rimborso, la restituzione della quota di tariffa indebitamente versata può avvenire solo su documentata richiesta dell'avente diritto cui spetta fornire la prova dell'avvenuto pagamento (fra le altre, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, del. 25/2009/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, del. 25/2009/PAR). È, peraltro, da ricordare che, successivamente alla Sentenza della Corte Costituzionale, il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 13 recante "misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", all'art. 8 sexies ha introdotto nuove disposizioni in materia di servizio idrico integrato, al dichiarato scopo di adeguare la normativa di settore alla sentenza della Corte.

E così, dopo aver chiarito al comma 1 che gli oneri di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione ed i relativi investimenti costituiscono una componente vincolata della tariffa che concorre a determinare il corrispettivo dovuto dall'utente, la norma prescrive che i gestori del servizio idrico integrato provvedano "anche in forma rateizzata, entro il termine massimo di cinque anni, a decorrere dal 1° ottobre 2009, alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione". Nei casi di mancanza o inattività degli impianti e di mancato avvio, nei tempi programmati, delle procedure di affidamento, "dall'importo da restituire vanno dedotti gli oneri derivati dalle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento avviate". "L'importo da restituire è individuato ... dalle rispettive Autorità d'ambito" ovvero dagli enti locali gestori in via diretta dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione (comma 3).

Venendo, infine, al decreto ministeriale 30 settembre 2009, che ha individuato criteri e modalità di dettaglio per la definizione della quota di tariffa da restituire agli utenti, va rilevato come il provvedimento inizi proprio con la presa d'atto che "la giurisprudenza della Corte dei Conti ha costantemente evidenziato la necessità di una documentata istanza da parte dell'utente per ottenere la restituzione delle somme" *de quibus* e che la medesima giurisprudenza ha, altresì, "in prevalenza indicato per il diritto al rimborso... il termine di prescrizione quinquennale ex art. 2948 del codice civile".

Da quanto affermato nella premessa al decreto, dichiarativa di approdi esegetici ormai consolidati, la disposizione di cui all'art. 6, terzo comma, dello stesso decreto non può che essere interpretata nel senso che gli utenti non serviti da impianti di depurazione per i quali non è in corso alcuna iniziativa progettuale o realizzativa (lett. d) art.4) hanno diritto alla restituzione, sempre a domanda di parte, dell'intera quota di tariffa a suo tempo indebitamente corrisposta, mentre le altre categorie di utenti possono vantare un diritto al rimborso parziale della stessa quota, nel senso che quest'ultima va depurata motivatamente della quota parte, di rispettiva pertinenza di ciascun utente, degli oneri sostenuti per attività di progettazione e/o realizzazione eventualmente avviate.

Per le gestioni in via diretta, l'individuazione dell'importo da restituire compete ai Comuni, che possono deliberare il rimborso in forma rateizzata e mediante compensazione, attingendo ai fondi vincolati previsti dagli artt. 14 della legge n. 36/1994 e 155 del D.lgs. n. 152/2006, "qualora non impiegati



per gli usi consentiti dalle medesime disposizioni". (art. 7, commi 3 e 4, del D.M.).

Le quote annualmente incassate ed accantonate nell'apposito fondo vincolato ed eventualmente non soggette ad obbligo di restituzione, essendo finalizzate all'attuazione degli interventi di realizzazione o di implementazione delle reti di fognatura e degli impianti di depurazione centralizzati, non possono avere impiego nella gestione ordinaria del servizio, stante la portata del divieto scaturante dagli articoli 195 e 222 del T.U.E.L., secondo cui l'utilizzo di entrate con specifica destinazione in termini di cassa per il finanziamento di spese correnti, oltre ad essere sottoposto a precisi e rigorosi limiti, obbliga alla ricostituzione della consistenza delle somme vincolate, servente alla originaria destinazione (in senso conforme, Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 25/2010).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni espresse è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 15 luglio 2010.

IL CONSIGLIERE  
f.to dott. Angelo Ferraro

IL PRESIDENTE  
f.to dott. Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 30 luglio 2010  
Il Dirigente del Servizio di Supporto  
f.to (Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nella Camera di Consiglio del 29 luglio 2010*

composta dai magistrati:

Vittorio ZAMBRANO	Presidente;
Rosario SCALIA	Consigliere relatore;
Francesco ALFONSO	Consigliere;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e s.m.i.;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e s.m.i.;

Vista la nota n. 4175 del 21 luglio 2010 con la quale la Provincia di Roma ha richiesto un parere riguardante la materia dei contratti pubblici;

Vista l'ordinanza n. 13 del 22 luglio 2010 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta della Provincia di Roma;

Udito il relatore, dott. Rosario Scalia;

### **PREMESSO**

Il Presidente della Provincia di Roma ha inoltrato alla Sezione, con nota n. 4175 in data 21 luglio 2010, una richiesta di parere riguardo alla legittimità di assumere, a carico del bilancio dell'Ente per l'anno 2010, l'onere di corrispondere a una società di costruzioni a titolo di "caparra confirmatoria", una somma pari al 10% dell'importo complessivo concordato nell'ambito di un contratto di locazione di cosa futura con opzione di acquisto di un immobile da destinarsi a sede unificata della Provincia medesima.

L'Amministrazione ha fatto presente di avere avanzato, in data 15 luglio 2010, identica istanza di parere all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e di avere ricevuto risposta di diniego al rilascio del parere (con nota prot. n. 45278 del 9 luglio 2010) in quanto il quesito non era da ritenere rientrante nella sfera di competenza di tale organismo.

Ciò premesso, per una migliore comprensione della questione proposta dalla Provincia, appare necessario ricostruire la vicenda di cui trattasi nei termini in cui risultano essere stati ampiamente esposti dall'Amministrazione.

Il Presidente della Provincia ha evidenziato che l'Ente, nell'ambito di un procedimento di razionalizzazione del proprio patrimonio immobiliare, ha stipulato nel corso del 2008 un contratto di locazione di cosa futura, contenente specifica opzione di acquisto della stessa, avente ad oggetto un immobile da adibire a sede unica dell'Amministrazione.

Riferisce ancora il suddetto Presidente che, in considerazione del fatto che il contratto di locazione di cosa futura con opzione di acquisto rientra nella categoria dei contratti cosiddetti "atipici", la Provincia aveva già richiesto in data 24 ottobre 2006 un parere all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, istituita ai sensi dell'art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sulla ammissibilità per l'Amministrazione Provinciale di stipularlo.

La predetta Autorità, con nota prot. 53769/06/PGCS del 5 dicembre 2006, aveva espresso parere favorevole circa la possibilità di adottare lo strumento giuridico individuato per l'acquisizione dell'immobile in questione (contratto di locazione di cosa futura con diritto di opzione per l'acquisto di tutto o in parte dell'immobile con scomputo dei canoni di locazione corrisposti fino a quel momento e con facoltà di recesso totale o parziale prima della scadenza contrattuale), purché fossero rispettate una serie di condizioni, tra cui quella di escludere erogazioni di somme a carico del bilancio dell'Ente in tempi anteriori all'effettivo uso del bene da parte dell'Amministrazione.

A tal riguardo, sempre l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture aveva richiamato l'attenzione sul fatto che essa stessa aveva avuto modo di esprimersi su analoga fattispecie

nella deliberazione n. 105 del 2004, peraltro condivisa dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Sezione V, sentenza 10 gennaio 2005, n. 31) e nella deliberazione n. 29 del 2005, richiamando peraltro le riserve espresse dalla Corte dei conti in alcuni casi sottoposti a controllo preventivo di legittimità (cfr., in particolare, Sez. Contr. Stato 24 novembre 1995, n. 150).

L'Amministrazione provinciale, verificata la sussistenza di quelle condizioni, ha proceduto quindi, in data 16 gennaio 2008, previa deliberazione del Consiglio Provinciale n. 200 del 3 agosto 2007, alla stipula di un contratto di locazione di cosa futura della durata di 12 anni più 6 e, successivamente, in data 19 agosto 2009, ha esercitato, con nota prot. n. 116098 indirizzata alla società costruttrice dell'immobile, l'opzione di acquisto sempre di cosa futura, a seguito di ulteriore deliberazione autorizzativa del Consiglio Provinciale del 30 luglio 2009.

A distanza di circa un anno dalla data di esercizio dell'opzione di acquisto, l'Amministrazione si pone il problema della opportunità di essere adeguatamente garantita in ordine al puntuale adempimento delle obbligazioni nascenti dal contratto stipulato nei termini sopra riportati. E' appunto in tale ottica che l'Amministrazione Provinciale ha individuato, d'intesa con il contraente, lo strumento della caparra confirmatoria, ai sensi dell'art. 1385, cod. civ., nella misura di un importo non superiore al 10% del prezzo di acquisto, da prestarsi dalla Provincia verso una fideiussione bancaria di pari importo, da rilasciarsi da parte della società costruttrice; esso sarebbe stato scelto anche in relazione alla serietà commerciale ed alla accertata solidità patrimoniale del venditore.

Riferisce ancora l'Amministrazione richiedente che, così operando, si verrebbe a trovare nella condizione di esercitare una efficace pressione e persuasione nei confronti del contraente (società impegnata nella costruzione dell'immobile su suolo di proprietà) affinché adempia puntualmente alle proprie obbligazioni nel rispetto dei termini contrattuali, dando, nel contempo, all'Amministrazione tutte le tutele proprie di questo strumento giuridico.

Viene, inoltre, precisato dall'Amministrazione che la fideiussione bancaria da rilasciarsi a cura della società costruttrice sarebbe operante a prima richiesta e senza beneficio di preventiva escussione.

L'Ente ha precisato, infine, che non è stato versato né sarà versato, durante tutto il periodo della esecuzione della costruzione del complesso immobiliare, alcun acconto sul prezzo, il quale verrà corrisposto, invece, solo alla sottoscrizione dell'atto definitivo di acquisto, mentre la somma da corrispondere a titolo di caparra confirmatoria sarà acquisita al bilancio dell'Ente ricorrendo a specifico finanziamento della Cassa Depositi e Prestiti.

### **RITENUTO**

Secondo un ormai consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in ordine ai pareri da rendersi ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, all'esame del merito della richiesta va premessa una sommaria verifica della loro ammissibilità in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza del quesito alla materia della

contabilità pubblica) requisito, quest'ultimo, espressamente previsto dal richiamato art. 7, comma 8, della legge n.131/2003.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto entrambi i profili:

- a) quello soggettivo, in quanto proveniente dall'Organo di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s. m. i.. E' da evidenziare peraltro al riguardo che una iniziale richiesta inoltrata dalla Provincia a firma del direttore generale è stata poi sanata da altra sottoscritta, invece, ritualmente dal Presidente, acquisita in atti della Sezione con prot. 3997 del 15 luglio 2010 ;
- b) quello oggettivo, in quanto la materia contrattuale è sicuramente riconducibile a quella più ampia della contabilità pubblica, di cui costituisce una delle branche più importanti, non solo in base alla normativa italiana di settore, ma altresì alla luce del sistema di regole poste dall'ordinamento comunitario a tutela del rispetto del principio di effettiva concorrenza tra imprese partecipanti a gare ad evidenza pubblica o a queste ultime assimilate.

Non va poi sottaciuto che sul rispetto della disciplina contenuta nel "Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" (d. lgs 12 aprile 2006, n. 163, e s. m. i.) da parte degli enti locali sono tenute, in base alla vigente normativa sulla Corte dei conti, a vigilare le Sezioni regionali di controllo, sicché appare coerente con il sistema dei controlli sugli enti locali che la materia contrattuale venga attratta nell'ambito della contabilità pubblica ai fini dell'esercizio dell'attività consultiva ex art. 7, comma 8, legge n. 131/2003.

Ciò premesso in rito, si può passare all'esame del merito del quesito formulato dalla Provincia di Roma.

Afferma la Provincia di Roma che il contratto di locazione di cosa futura con opzione di acquisto, stipulato con la società costruttrice dell'immobile da adibire a sede unica dell'Ente, rientra nella categoria dei contratti atipici; il che consentirebbe, ad essa e al contraente, di adottare un profilo negoziale di diritto civile - quale appunto l'ipotizzato ricorso allo strumento della caparra confirmatoria ex art.1385 c.c. - rispetto al quale le parti si autodeterminano liberamente.

Si tratterebbe, in buona sostanza, di una forma di autonomia contrattuale (art.1322 c.c.) di cui l'Ente, d'intesa con il contraente, intende avvalersi per "...esercitare una efficace pressione e persuasione nei confronti del contraente affinché questi adempia puntualmente alle proprie obbligazioni nel rispetto dei termini contrattuali assunti...".

L'ipotesi avanzata dalla Provincia di Roma desta serie perplessità circa la sua praticabilità, per i seguenti motivi:

- a)** anzitutto, il fatto che si tratti di un contratto innominato, rientrante nella sfera negoziale privata delle parti, non toglie che è, sì, consentita alle parti la determinazione delle singole clausole contrattuali, ma la facoltà di derogare a norme di legge dispositive, sostituendovi un diverso regime volontario, non è, almeno per l'Ente pubblico - il cui processo volitivo è vincolato da precise norme di legge - senza limiti;
- b)** nel caso in esame, dal momento che, secondo quanto reso noto dall'Amministrazione richiedente, la determinazione di procedere alla stipula del contratto de quo è stata preceduta dall'esecuzione di un



procedimento ad evidenza pubblica finalizzato alla scelta del contraente (preventiva gara informale), appare non conforme alle prescrizioni espresse della competente Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che si decida di ricorrere all'integrazione del contratto con una clausola non secondaria quanto ad importanza ed onerosità, di cui, intervenendo la sua stipulazione a distanza di oltre dieci mesi dalla conclusione del contratto originario, non è stato certamente possibile rendere edotti gli altri concorrenti alla procedura di selezione;

**c)** appare per lo meno singolare che, mentre si afferma, nella richiesta di parere, che lo strumento della caparra confirmatoria "è stata scelta anche in relazione alla serietà commerciale ed accertata solidità patrimoniale del venditore", si sostiene, più avanti, che "in questo modo la Provincia di Roma si viene a trovare nella condizione di esercitare una efficace pressione e persuasione nei confronti del contraente, affinché questi adempia puntualmente alle proprie obbligazioni..." ecc.;

**d)** se proprio occorre garanzie accessorie, innanzi tutto, le stesse dovevano entrare a far parte dello schema contrattuale originario e comunque, trattandosi di caparra confirmatoria, la stessa, conformandosi allo schema civilistico (art.1385 cit.), sarebbe dovuta consistere in una dazione contemporanea alla nascita dell'obbligazione principale, sicché tale clausola avrebbe anche potuto influire sul prezzo offerto;

**e)** quanto poi all'entità della caparra, pari al 10% del prezzo convenuto, pur avendo, la stessa, natura e funzione di anticipato risarcimento del danno in caso di inadempimento della Provincia di Roma – peraltro non adeguatamente compensato, in via corrispettiva, dalla

fideiussione di pari importo rilasciata dalla controparte - appare evidente che, essendo l'Ente pubblico a volersi garantire dell'esatta esecuzione della prestazione concordata, la somma corrisposta a titolo di caparra confirmatoria verrebbe inevitabilmente ad assumere funzione di una vera e propria anticipazione, che notoriamente è vietata dal vigente Codice dei contratti pubblici (art. 133, c. 1 bis, del d.lgs. n.163/2006 e s.m.i.), a conferma di analogo divieto già da tempo vigente in materia di contratti pubblici (art. 5 del d.l. n. 79/1997).

In ogni caso, l'inserimento *ex post* della "caparra confirmatoria", tra le clausole contrattuali, non essendo la stessa partecipata ai soggetti interessati alla selezione di imprese, affidata dall'Ente Provincia alla società Risorse per Roma S.p.a. nel 2005, verrebbe ad eludere, anche il principio della "par condicio" e di "non discriminazione" tra i partecipanti alla selezione (art. 2 cod. dei contratti pubblici), che avrebbero potuto anche autodeterminarsi diversamente - ove ne avessero conosciuto l'esistenza - nelle modalità di formazione del prezzo.

Un'ultima considerazione ritiene, infine, il Collegio di dover formulare sulle preannunciate modalità di finanziamento attraverso il ricorso a un mutuo (o comunque un prestito) della Cassa DD. PP. comprensivo dell'importo relativo alla "caparra confirmatoria".

In considerazione della duplice funzione cui assolve la "caparra confirmatoria" (funzione di garanzia/funzione di anticipato risarcimento: art. 1385, 2° comma c. c.), la Sezione non può non rilevare che, qualora dovesse prevalere - benché di difficile ipotizzabilità nel caso concreto - la funzione risarcitoria, il finanziamento della Cassa DD. PP. almeno per la

parte destinata a copertura della "caparra confirmatoria" (pari ad oltre 21 milioni di euro) verrebbe a ricadere nell'area del divieto previsto dall'art. 119, c. 6, Cost. a tenore del quale gli Enti Locali e le Regioni "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento".

E tale non appare di certo la somma eventualmente destinata a fungere da copertura a un ipotetico risarcimento a carico della Provincia.

**P. Q. M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione Regionale di controllo per il Lazio.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, alla Provincia di Roma.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 29 luglio 2010.

Il Magistrato Relatore

f.to (Rosario Scalia)

Il Presidente

f.to (Vittorio Zambrano)

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2010

Il Dirigente della Segreteria

f.to (Massimo Biagi)



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

composta dai seguenti magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente;
dott. Rosario Scalia	Consigliere;
dott. Francesco Alfonso	Consigliere;
dott. Maria Luisa Romano	Consigliere (relatore);
dott. Carmela Mirabella	Consigliere;
dott. Angelo Ferraro	Consigliere;
dott. Gianluca Braghò	Referendario.

*nell'adunanza del 18 giugno 2010*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto il decreto legge del 01 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 03 agosto 2009, n. 102 e, in particolare, l'art. 17, comma 31;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Formia (LT) con nota n. 5519 del 02 febbraio 2010, acquisita al protocollo della Sezione in data 08 febbraio 2010 con il n. 888;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 6 del 12 maggio 2010 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare sulla suddetta richiesta;

Udito il relatore, Cons. Maria Luisa Romano;

Considerato in

#### **PREMESSA**

Con la nota richiamata in epigrafe l'Amministrazione comunale di Formia, in persona del Sindaco pro - tempore, ha rappresentato l'esigenza di conoscere il parere di questa Sezione, ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, circa la "*possibilità da parte del Comune di trasferire comunque al liquidatore le risorse necessarie a definire la procedura di liquidazione*" di una società di capitali, di esclusiva proprietà dell'Ente, stante l'insufficienza dell'attivo della medesima a garantire il soddisfacimento delle passività in carico e pur sussistendo le condizioni di cui all'art. 2462, comma 2°, c.c. per beneficiare della responsabilità limitata.

In punto di fatto, l'istante ha precisato :

- che la detta società era stata costituita in data 2 agosto 2007 per l'affidamento in regime di "in house providing" della gestione di una pluralità di servizi pubblici locali;
- che detta soluzione gestionale si era rivelata ben presto poco felice a cagione: della constatata impossibilità di subentro della società in questione nella gestione di alcune attività già affidate, con apposito contratto di servizio in esecuzione, ad altro soggetto; della antieconomicità della sola esternalizzazione alla medesima di altri servizi, reputati meramente residuali; nonché dell'aggravio di spesa pubblica ad essa sotteso;

- che, per i motivi indicati, il Consiglio comunale con deliberazione n. 33 in data 18 giugno 2008, era addivenuto alla decisione di disporre lo scioglimento anticipato ai sensi dell'art. 2484, comma 1, n. 6 del codice civile;
- che la fase di liquidazione in atto ha avuto avvio in base ad apposita deliberazione assembleare in data 19 settembre 2008.

Più specificamente, l'Ente ha manifestato perplessità circa l'effettiva possibilità di far gravare sui bilanci di liquidazione le spese per la difesa legale nei giudizi intentati da *"ex dipendenti che contestano la legittimità del licenziamento"*, chiedendo in subordine *"parere su come dovrebbe operare il liquidatore al riguardo e ....se le dette spese di liquidazione debbano ritenersi comunque a carico dell'Amministrazione comunale ovvero della Società"*.

In tale contesto, inoltre, ha paventato la propria responsabilità ex art. 2497 c.c. nei confronti dei creditori sociali, nella supposta qualità di ente dotato di poteri di direzione e coordinamento (quali derivanti dalle caratteristiche e dalle finalità dell'attività sociale, da svolgersi per conto e nell'interesse dell'ente, mediante affidamenti diretti ed in base ad un controllo analogo a quello dei servizi in gestione diretta).

## **DIRITTO**

La richiesta di parere in argomento è stata formulata dal Sindaco pro-tempore e ciò - indipendentemente dal mancato coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali del Lazio nelle procedure di inoltro - rappresenta, come più volte puntualizzato da questa Sezione (cfr., per

tutte, deliberazione n. 36/2009/PAR) conformemente agli orientamenti univocamente assunti in proposito dalla giurisprudenza contabile, requisito sufficiente a radicare le attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, intese come peculiare espressione del ruolo ausiliario della Corte dei conti nei confronti dei Parlamenti e dei Governi regionali e locali da esercitare ad istanza degli Enti interessati.

Discende, infatti, dalla natura e dalle finalità di siffatta funzione, oltretutto dallo stesso tenore letterale del richiamato comma 8, che la legittimazione ad adire le Sezioni regionali di controllo per ottenerne tale specifica forma di ausilio tecnico pertiene direttamente a ciascun singolo Ente locale, e per esso agli organi che ne hanno la piena rappresentanza politica, primo fra tutti il Sindaco quale titolare dei poteri e delle responsabilità di cui all'art. 50 TUEL.

Analoga legittimazione autonoma non è attribuita, invece, ai Consigli delle Autonomie Locali dalla vigente normativa di riferimento. Ed invero, ai sensi della legge n. 131/2003, detti Organi possono fungere unicamente da tramite – peraltro “di regola” e non in modo esclusivo - delle richieste degli Enti locali, con la presumibile finalità di coordinarne e razionalizzarne lo smistamento per favorire la trattazione prioritaria delle questioni reputate di maggior interesse generale. Neppure indicazioni di segno diverso si ricavano dalla normativa istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio (legge regionale n. 1 del 26/02/07), che non contiene alcuna disposizione sul punto.

Ne consegue che, *de jure condito*, la presentazione diretta dell'istanza da parte del Comune interessato non ne preclude la ricevibilità.

Maggiore delicatezza presenta, invece, nella specie la valutazione preliminare di ammissibilità c.d. oggettiva, che - in ossequio agli orientamenti di indirizzo formulati a suo tempo dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte dei conti (del. n. 5/AUT/2006) e tenuto conto delle raccomandazioni al riguardo espresse più di recente dalle Sezioni Riunite (del. n. 8/CONTR/2010) e pressoché uniformemente seguite dalla giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo - può avere esito positivo solo ove si riconosca la diretta inerenza alla materia della contabilità pubblica delle problematiche sulle quali si chiede una pronuncia in sede consultiva.

Al riguardo, si impone innanzitutto di sgombrare il campo dalle possibili incertezze derivanti dalla formulazione dell'istanza, la quale sembrerebbe rivolta a sottoporre alla Sezione due quesiti diversi ed alternativi, con conseguente obbligo di disamina separata della relativa ammissibilità oggettiva.

Ritiene, sul punto, il Collegio che tale duplicità di quesiti sia solo apparente, essendo unica la questione sostanziale ad essi sottesa e solo prospettata in modo generico nella domanda "principale" ed in modo più specifico in quella "alternativa".

Ed invero, detta questione si sostanzia, per entrambe le richieste, nella possibilità o meno di sostenere a carico del bilancio comunale oneri di pertinenza di un soggetto dotato, per sua intrinseca natura, di autonomia patrimoniale e contabile rispetto al Comune, ancorché quest'ultimo ne sia referente sostanziale nella genetica qualità di socio unico.



Così ricostruita la consistenza unitaria dell'oggetto dell'istanza, va precisato che mentre non è ammissibile – stanti i caratteri della funzione consultiva spettante alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, come desumibili dall'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003 secondo gli indirizzi interpretativi sopra richiamati - esprimere alcun parere in ordine alla legittimità amministrativa e/o all'opportunità in concreto dell'operazione prospettata, per non "espropriare" l'Amministrazione delle proprie prerogative di autonomia decisionale e per non sconfinare in valutazioni proprie della diversa funzione di controllo sulla gestione, a diverse conclusioni si deve pervenire per i profili di dubbio inerenti alle modalità con le quali la medesima andrebbe in astratto impostata e trattata contabilmente per garantirne la conformità a principi e regole di sana gestione, cioè la piena regolarità finanziaria e contabile.

Trattasi, peraltro, di chiarimenti dei quali non di rado si manifesta l'esigenza in relazione a fattispecie gestionali aventi, come quella all'esame, caratteri sostanziali innovativi e peculiari, tali perciò da renderne di non agevole acquisizione la compatibilità con gli obiettivi di salvaguardia degli equilibri finanziari dell'ente interessato e di corretta gestione del bilancio.

Nel contesto indicato, è convincimento della Sezione, del resto confortato da orientamento conforme già espresso in passato (Sez. Regionale Controllo Lazio, del. n. 46/c/2008), nonché dalla presenza di innumerevoli e concordanti precedenti giurisprudenziali di segno analogo - concernenti proprio l'espressione di pareri in materia di operazioni contabili inerenti a rapporti fra enti e società partecipate ( cfr. *ex plurimis* Sezione Lombardia, del. n. 46 e 49/PAR/2007; Sezione Veneto, del. n.

205/PAR/2009) –, che la funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo trovi il suo fisiologico ambito di applicazione, senza alcun travalicamento dei limiti ad essa connaturati.

Nel merito, il Collegio esprime il convincimento che le società partecipate da enti pubblici chiamate a gestire, in forma imprenditoriale, attività di rilevanza economica, in assenza di un apposito e peculiare regime giuridico loro proprio, soggiacciono alla disciplina generale dettata dal codice civile, per ciò che attiene alle fasi principali della vita societaria ed alle regole che ne disciplinano il funzionamento (vedasi Corte Cost.le sent. 1 agosto 2008, n. 326; Cass. SS.UU. sent. 19 dicembre 2009, n. 26806; T. Palermo, 11 febbraio 2010; T. Velletri, 8 marzo 2010; in parziale difformità C.d.S., sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1094; C.d.S., sez. V, 31 ottobre 2000, n. 5894; T. S.M. Capua Vetere, 9 gennaio 2009).

Né è sufficiente a pervenire a diverse conclusioni l'evenienza che a detta disciplina si affianchi l'applicazione delle regole pubblicistiche che disciplinano l'azione del socio pubblico, ivi comprese quelle finanziarie e contabili, e che in alcune ipotesi regole siffatte si estendano direttamente alla stessa attività sociale in quanto qualificabile come intervento pubblico nell'economia (vedasi decreto legislativo n. 163/2006 in merito all'individuazione dei soggetti tenuti alla relativa applicazione; legge n. 241/1990 e s.m.i. per l'estensione delle norme in materia di diritto di accesso). Ciò in quanto trattasi di norme che operano su un piano diverso rispetto a quelle del codice civile, essendo finalizzate alla salvaguardia di beni-interessi di rilievo pubblico e non già a delineare per le cc. dd. società

pubbliche una soggettività nuova, avente natura ed implicazioni difformi da quelle che caratterizzano le società appartenenti a privati.

Ne deriva che la qualità pubblica del socio non è elemento che di per sé consenta di sottrarre in via interpretativa le società pubbliche alla disciplina civilistica, ponendo semmai la necessità di conciliare con essa principi e regole di derivazione diversa per assicurarne concretamente la coesistenza.

Quanto sopra detto vale anche per le cc.dd. società *in house*, affidatarie dirette di servizi pubblici locali, caratterizzate non soltanto dalla partecipazione totalitaria o prevalente dell'ente responsabile dell'erogazione dei servizi stessi, ma anche dal controllo analogo a quello esercitato dal medesimo sulle attività gestite in forma diretta.

Detta peculiare posizione di controllo, che costituisce una categoria non definita normativamente bensì in sede dogmatico-interpretativa, deriva

- come puntualizzato a più riprese dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale (C.G.E. 18 novembre 1999, C.-107/98; C.G.E. 11 maggio 2006, C
- 340/2004; C.d.S. sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8970) - dall'assetto complessivo dei rapporti tra ente socio e società, quale desumibile in concreto dal contratto di servizio e dalle disposizioni statutarie e rappresenta carattere ineludibile dei soggetti privati in argomento, in quanto strettamente funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico che solo legittima l'assunzione della qualità di socio unico da parte dell'ente pubblico ed in definitiva giustifica la costituzione stessa della società.

Essa, peraltro, implica sul piano sostanziale una stretta inerenza fra ente socio e società che - pur non mancando di espletare effetti sul piano

pubblicistico e segnatamente in materia di aggiudicazione di servizi e funzioni in deroga alle procedure concorsuali imposte a tutela della concorrenza e della buona amministrazione, nonché più di recente in materia di assunzioni di personale, di contenimento della relativa spesa e di estensione degli obiettivi del patto di stabilità interno, prevalentemente volte a precluderne l'utilizzo elusivo di vincoli e limiti di natura finanziaria – non comporta, allo stato della vigente normativa, il venir meno della separazione fra patrimonio dell'uno e dell'altra, che costituisce *in sé* della duplicità soggettiva, bensì l'esercizio "necessitato" da parte dell'ente proprietario di quei poteri di direzione e coordinamento dell'attività sociale, in cui si sostanzia la c.d. posizione dominante e che ai sensi degli artt. 2497 e seguenti c.c. possono determinare la perdita del beneficio della responsabilità limitata, laddove da essi sia derivata la lesione all'integrità del patrimonio sociale, presupposto che si verifica "per tabulas" nel caso di eccedenza delle passività rispetto alle attività patrimoniali, specie se apprezzata in fase di scioglimento della società medesima e perciò non colmabile mediante eventuali utili di gestione.

Osserva, in proposito, il Collegio che se l'abuso di posizione dominante rappresenta una mera eventualità ove di essa posizione sia titolare un socio privato, non altrettanto dicasi nell'ipotesi di socio pubblico totalitario. Ed infatti, mentre nel primo caso non necessariamente l'interesse extra-sociale del socio confligge con l'interesse della società, nel secondo vi sono maggiori spazi di antinomia fra dette situazioni, in quanto l'interesse pubblico che dovrebbe muovere l'operato dell'ente socio è per sua natura incompatibile con finalità di tipo strettamente lucrativo.

Per quanto sopra, le preoccupazioni espresse dall'Amministrazione comunale di Formia, nel caso prospettato, sono fondate.

Infatti, la decisione di accedere alla detta formula societaria per la gestione di servizi pubblici sottende sempre l'assunzione da parte dell'ente pubblico di rischi potenzialmente eccedenti il valore del capitale conferito e che non sono quantificabili e delimitabili "a priori", venendo a costituire in sé fattore di rischio per il mantenimento degli equilibri del bilancio dell'ente stesso.

Proprio per tale ragione, la compatibilità con gli stessi principi della contabilità pubblica di tale decisione è strettamente legata non solo all'adeguata ponderazione iniziale, ma anche alla corretta conformazione della gestione societaria a principi di rigorosa economicità, per modo quantomeno da limitare l'attualizzazione dei rischi di cui trattasi e dei quali l'ente si potrà trovare concretamente a rispondere in applicazione del richiamato art. 2497 c.c., i quali al contrario finiscono per accentuarsi nel caso di operazioni scarsamente meditate ovvero apparentemente del tutto irrazionali, come quella all'esame.

Sul punto, il Collegio non può esimersi incidentalmente dall'osservare come la palese inadeguatezza della società in argomento allo svolgimento delle attività per le quali la medesima era stata formalmente costituita - testimoniata dal resto dalla tempestività con la quale ne è stato disposto lo scioglimento, nonché dalla produzione pressoché immediata di perdite che hanno assorbito l'intero capitale conferito, in prevalenza imputabili, secondo quanto desumibile in atti, ai costi del personale in dotazione - costituiscano sintomi eloquenti non solo dell'assenza di ogni apprezzabile pianificazione a

monte, ma anche della mancata adozione di quelle cautele minime che avrebbero consentito già ex ante di prevedere e prevenire il verificarsi della delicata situazione attuale.

Impregiudicata quindi ogni eventuale responsabilità individuale in merito, non vi è dubbio che allo stato è doveroso per l'Ente valutare l'adozione di misure che possano attenuare le conseguenze dannose derivanti dagli intrapresi rapporti societari.

In questo contesto, la decisione di "accollarsi" il deficit di liquidazione della disciolta società partecipata, di fronte alla quale oggi l'Amministrazione si trova, rappresenta una scelta alternativa rispetto al ricorso agli strumenti del diritto fallimentare la quale ha in sé carattere discrezionale e come tale esige una puntuale ed autonoma motivazione, anche in termini di opportunità, non bastando a sostegno della medesima addurre la proprietà totalitaria.

In punto di buona amministrazione e di sana gestione finanziaria, infatti, è necessario dimostrare concretamente la congruità dell'esborso certo ed immediato a carico delle casse dell'Ente che con tale operazione si andrebbe a sostenere, nonché la sua convenienza rispetto alle pretese risarcitorie cui, in caso contrario, l'Ente stesso sarebbe con rilevanti probabilità chiamato a farsi carico.

Ciò che, in altre parole, impone il corretto apprezzamento della massa passiva, mediante valutazioni analitiche sull'effettività e sulla fondatezza delle pretese creditorie che la compongono.

Dette valutazioni presentano ovviamente delicatezza maggiore laddove si tratti di pretese che difettano dei requisiti di certezza, liquidità ed

esigibilità, quali quelle attualmente *sub judice*, attinenti ai rapporti con il personale cui si fa cenno nell'istanza di parere. All'uopo, non si può omettere di richiamare l'attenzione sul fatto che l'asserita indisponibilità di risorse per assicurare la difesa tecnica nei detti giudizi pendenti non giustifica di per sé il ricorso a transazioni. Queste ultime, infatti, andrebbero fondate sulla delibata esistenza di rilevante *fumus* di soccombenza, in ragione della legittimità delle pretese di controparte anche sotto il profilo della loro inerenza a rapporti di lavoro "geneticamente" legittimi, in quanto instaurati senza eludere vincoli e limiti in materia di assunzioni.

Sotto altro profilo, compete all'Amministrazione garantire la piena sostenibilità di tale scelta, conformemente ai principi di equilibrio di bilancio e con la predisposizione di idonee forme di copertura.

Al riguardo, mette conto ribadire il convincimento, già espresso nella deliberazione n. 46/c/2008 del 7 ottobre 2008, per il quale indipendentemente dall'eventuale qualificazione formale che ad essa si intendesse imprimere, l'operazione di finanziamento del deficit di liquidazione in argomento esulerebbe dal concetto di debito fuori bilancio riconoscibile a norma dell'art. 194, comma 1, lett. c, del d.lgs. 267/2000, in quanto erogazione di carattere straordinario finalizzata non già a consentire la continuità nella prestazione di servizi pubblici nella quale si sostanzia in definitiva l'interesse pubblico che giustifica - a tenore della menzionata norma - il riconoscimento del debito da ricapitalizzazione delle società partecipate, bensì di esborso effettuato nell'ambito della già deliberata definitiva cessazione dell'attività sociale.

Per tale ragione, la relativa spesa non può essere ripianata secondo le disposizioni di cui all'art. 193 TUEL, ma va correttamente iscritta in bilancio, in fase di previsioni iniziali ovvero con apposita variazione in corso d'esercizio, mediante contabilizzazione nel Titolo I, intervento n. 08, fra gli oneri straordinari della gestione, assicurandone la copertura a carico delle risorse correnti in libera disponibilità e di quelle di parte capitale non ascritte a vincoli di destinazione specifica e limitatamente alla quota per legge destinabile a spese di natura corrente (plusvalenze da alienazioni immobiliari).

**P.Q.M.**

nei sensi sopra indicati è il parere di questa Sezione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di supporto, al Comune di Formia.

Il Relatore

f.to dott.ssa Maria Luisa Romano

Il Presidente

f.to dott. Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 30 luglio 2010

Il Dirigente del Servizio di Supporto

f.to (Massimo Biagi)



