



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 23/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 12 marzo 2019, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **None** (TO) formulata con nota in data 18.02.2019 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 28.02.2019;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

PREMESSO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di None (TO), dopo aver preliminarmente richiamato la possibilità, introdotta dalla Legge n. 205 del 27 dicembre 2017, all'art. 1, comma 866, di utilizzare, a copertura delle spese per quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento per l'annualità 2019, i proventi derivanti da alienazioni patrimoniali, formula a questa Sezione la seguente richiesta di parere:

"se possano essere utilizzati proventi derivanti da alienazioni patrimoniali realizzati negli anni antecedenti l'emanazione della Legge n. 205/2017 – segnatamente, anni 2011, 2012, 2013 - e mantenuti nella quota di Avanzo di Amministrazione Vincolato".

Ammissibilità

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", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle

Regioni e, "di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco, legale rappresentante pro tempore dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo. La medesima richiesta, peraltro, risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Tutto ciò premesso, la richiesta di parere si configura ammissibile anche sotto il profilo oggettivo *ratione materiae*, attenendo la questione, sottoposta all'odierno scrutinio,

alla corretta interpretazione della normativa generale in ordine a materia riconducibile alla contabilità pubblica come definita dalle sopra citate delibere.

Nel caso di specie, in particolare, l'istanza di parere si configura ammissibile nei limiti in cui la stessa è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale sulla normativa di coordinamento della finanza pubblica con particolare riferimento alla salvaguardia degli equilibri di bilancio di parte corrente.

Del resto, mentre la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione della disciplina applicabile, compete, senz'altro, all'Amministrazione comunale l'assunzione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva eventuale attività gestionale.

MERITO

Venendo al merito, il quesito concerne la possibilità o meno di utilizzare proventi derivanti da alienazioni patrimoniali realizzate in anni – 2011,2012,2013 - precedenti l'emanazione della legge 205/2017 e mantenuti nella quota di Avanzo di Amministrazione Vincolato.

Infatti, sulla base della formulazione letterale, il quesito non fa menzione dell'utilizzo dei proventi in questione a copertura delle spese di cui alla legge n. 205 del 2017, art. 1 comma 866 anche se ne appare presumibile il riferimento stante il contestuale richiamo alla legge n. 205 del 2017 (v., il riferimento a proventi risalenti ad esercizi precedenti l'emanazione della legge 205/2017).

Occorre premettere che la manovra di bilancio 2018, di cui alla citata legge 205/2017, permette l'uso dei proventi da alienazioni patrimoniali per la copertura delle quote capitale dei mutui e prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento.

Più precisamente, il comma 866, articolo 1, della legge 205/2017 consente agli enti locali di destinare, per il triennio 2018-2020, i proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali per finanziare le quote capitale dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno o in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento. La disposizione, che riguarda anche i proventi derivanti da azioni o da piani di razionalizzazione (come, per esempio, quelle previste in materia di razionalizzazione periodica delle società partecipate dagli articoli 20 e 24 del Dlgs 175/2016), ha una portata triennale, permettendo agli enti aventi i requisiti di poterne beneficiare per tutto il periodo nel lasso temporale 2018-2020.

Non tutti gli enti possono esercitare la facoltà introdotta dalla legge 205/2017. Infatti, il comma 866 della legge di bilancio 2018 specifica che la possibilità è consentita esclusivamente agli enti locali che:

1) evidenzino nel bilancio consolidato dell'esercizio precedente un rapporto tra il totale delle immobilizzazioni ed i debiti di finanziamento superiore a due;
2) non registrino in sede di bilancio di previsione incrementi della spesa corrente ripetitiva;

c) siano in regola con gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Ciò premesso, ritiene la Sezione che al quesito formulato dall'Ente, anche nell'eventualità della presupposta destinazione finalistica dei proventi alle coperture di cui alla novella normativa sopra descritta, debba essere data risposta negativa, a nulla rilevando che, nel frattempo, l'art. 1, comma 866 della Legge 27.12.2017, n. 205, come sopra richiamato, sia stato modificato dal D.L. n. 135 del 2018, conv. nella recentissima Legge n. 12 dell'11 febbraio 2019, la quale, all'art. 11-bis, comma 4, ha soppresso le parole "per gli anni 2018/2020".

In primo luogo, appare opportuno rammentare che, in termini generali, l'art. 11, comma 1, delle Preleggi, prevede che la legge non dispone che per l'avvenire: per effetto di ciò, quindi, la legge non ha effetto retroattivo.

E' vero che simile principio, in quanto privo di rango costituzionale, può essere discrezionalmente derogato dal legislatore ordinario, il quale può ritenere di estendere gli effetti di una legge anche al passato.

Tuttavia, se all'irretroattività non sono, in linea di principio, estranee delle deroghe, che richiedono ovviamente delle adeguate ragioni giustificatrici, lo stesso costituisce un criterio interpretativo per gli operatori del diritto e gli interpreti della norma.

Di modo che l'eventuale retroattività della novella normativa deve essere sancita espressamente dal legislatore o comunque, ricavarsi in maniera non equivoca dalla formulazione della norma: nel dubbio, la legge deve considerarsi irretroattiva.

Nella disposizione, oggetto dell'odierno scrutinio, non si rinviene alcun elemento sul quale fondare ragionevolmente una deroga al principio di irretroattività.

Anzi, ed in secondo luogo, a supportare la natura eccezionale della disposizione di qua, la stessa introduce una rilevante deroga alla regola generale sull'equilibrio di bilancio corrente degli enti locali.

La disposizione permette, infatti, di destinare i proventi, derivanti per esempio dalle cessioni di immobili e/o di altri cespiti patrimoniali, al finanziamento delle spese iscritte nel titolo IV, relative al rimborso dei mutui e dei prestiti obbligazionari. E consente non solo di finanziare la quota capitale di competenza dell'anno in base al piano di ammortamento, ma anche di anticipare il pagamento delle quote in scadenza negli anni successivi.

Conseguentemente, per effetto della detta norma ed a decorrere esclusivamente dall'entrata in vigore della medesima, i proventi da alienazione patrimoniale concorrono al raggiungimento dell'equilibrio corrente, in base al quale le spese correnti, il rimborso delle quote capitale di mutui e prestiti ed i trasferimenti in conto

capitale non possono che finanziarsi con le entrate correnti ed i contributi per l'estinzione dei prestiti: ne deriva di tutta evidenza la novità introdotta dal comma 866 rispetto alla previgente disciplina, vale a dire, la possibilità di destinare i proventi da alienazioni patrimoniali alla copertura delle quote capitali di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari e non più prioritariamente a spese di investimento in deroga a quanto previsto dal comma 443 della legge 24 dicembre 2012, n. 228("i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito").

Appare, altresì, utile ricordare che il comma 6 dell'art. 162 del TUEL, con riferimento agli equilibri di bilancio, prevede che "le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in conto capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie ed alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti...e non possono avere altra forma di finanziamento" (salve le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria).

Tutto ciò premesso, con riguardo alla problematica sollevata dall'Ente in ordine ai proventi derivanti da alienazioni patrimoniali realizzati negli anni antecedenti l'emanazione della Legge n. 205/2017, mantenuti nella quota di Avanzo di Amministrazione Vincolato, deve prendersi atto che gli stessi costituiscono entrate soggette a vincoli di destinazione, di modo che per i medesimi non residua in capo all'Ente alcun margine di discrezionalità - e tanto meno riconducibile alle coperture contemplate dal legislatore del 2017 - né alcuna possibilità di disporre in maniera differente rispetto alla rigorosa finalizzazione (Sez. Lombardia, del. n. 85/2016, e n. 293/2017; sez. Autonomie, del. n. 31/2015).

In conclusione, alla domanda posta dall'Ente non può che risponderci negativamente, atteso che la norma di riferimento non solo non possiede natura retroattiva ma la stessa risulta espressamente rivestire carattere eccezionale, stante la enunciata evidente deroga introdotta dal comma 866, il quale, in difformità rispetto alla regola generale secondo cui i proventi delle alienazioni di beni e diritti patrimoniali sono destinati al finanziamento della spesa di investimento (v., articolo 199 Dlgs 267/2000, per effetto del quale, al fine di attivare gli investimenti, gli enti locali possono utilizzare, fra l'altro, "entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali"), consente l'utilizzo delle risorse derivanti da alienazioni patrimoniali, anche in presenza di spese di investimento, per finanziare la quota capitale di mutui e prestiti obbligazionari, fino al 2017 facenti parte dell'equilibrio corrente, in scadenza nell'anno o negli esercizi futuri.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.
Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle
Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto
richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 12 marzo 2019.

Il Relatore
F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

Il Presidente
F.to (Maria Teresa POLITO)

Depositato in Segreteria il 19/03/2019
Il Funzionario Preposto
F.to (Nicola MENDOZZA)