



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

Deliberazione n. 3/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 10 gennaio 2017, composta dai Magistrati:

Dott.	Claudio CHIARENZA	Presidente f.f.
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - Relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Canelli (AT)** formulata con nota in data 29.11.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 13.12.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Cons. Mario Ali;

FATTO

Con la nota pervenuta in data 13.12.2016 il Sindaco del Comune di Canelli (AT) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che ha introdotto la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte stessa, in quanto prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Alla luce di quanto sopra esposto il Sindaco di Canelli pone il seguente quesito: " chiede di conoscere se è rispettoso dei principi in materia di finanza pubblica ed in particolare del principio off balance dell'intervento ovvero che l'investimento non comporti indebitamento per gli Enti la realizzazione mediante partenariato pubblico privato, facendo ricorso alla finanza di progetto, dell'efficientamento, l'adeguamento e la gestione dell'impianto di illuminazione pubblica dei Comuni di Canelli, Moasca e Sessame per un periodo di convenzione pari a circa 20 anni anche alla luce del comunicato del Presidente dell'Anac "servizio luce" datato 14 settembre 2016 e depositato il 10 ottobre 2016 nonché di quanto disposto dagli artt. 180-181-182 D.lgs 50/16. Ciò anche in relazione ad una corretta allocazione dei rischi in capo all'operatore privato come evidenziato in fatto e delineato nella idea progettuale".

Dopo aver analizzato la suddetta nuova disposizione di legge ed essersi soffermato circa la sua applicazione temporale, il Sindaco, ritenendo possibile l'espressione di un parere in argomento, in quanto, secondo l'opinione del richiedente: " la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questione attinente la corretta applicazione di norme recanti l'applicazione alla realizzazione mediante partenariato pubblico privato dell'intervento delineato in fatto del principio off balance

ovvero che l'investimento non comporti indebitamento per gli Enti, materia riconducibile alla contabilità pubblica".

PREMESSA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla 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".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, occorre rammentare che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Canelli (AT) è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo

legittimato, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei Conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Al riguardo occorre in primo luogo rilevare che la richiesta di parere formulata dal Sindaco attiene a questioni strettamente inerenti e di interesse di una Unione di Comuni di cui il Comune di Canelli fa parte, quindi nell'interesse di un altro ente.

La richiesta di parere non è oggettivamente ammissibile poiché ad essa non risulta sotteso alcun interesse giuridicamente rilevante dell'ente.

Al riguardo si evidenzia che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 4/2014, emessa ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha affermato che "*La legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificata dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito la mera funzione di "nuncius", che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse*

solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni".

Peraltro la richiesta di parere sarebbe stata inammissibile anche se fosse stata formulata dall'Unione di comuni direttamente interessata, in quanto soggetto non legittimato.

Nella presente fattispecie, inoltre, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Canelli attiene a valutazioni su casi o atti gestionali specifici tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente.

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare 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 della Corte quale organo magistratuale.

Il Sindaco, in particolare, nella sua richiesta di parere, afferma che tale richiesta è da ritenersi "ammissibile sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questioni attinenti la corretta applicazione di norme recanti l'applicazione alla realizzazione mediante partenariato pubblico privato dell'intervento delineato in fatto di principio off balance ovvero che l'investimento non comporti indebitamento per gli Enti, materia riconducibile alla contabilità pubblica".

A tale riguardo, oltre a quanto già osservato in precedenza con riferimento alla deliberazione del 27 aprile 2004, della Sezione delle Autonomie che ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in

particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione, successivi pronunciamenti della stessa Sezione hanno ancora meglio precisato gli ambiti entro i quali si esercita la funzione consultiva della Corte nei confronti degli enti territoriali. Inoltre con la deliberazione 17 febbraio 2006 n. 5 la stessa Sezione delle Autonomie ha meglio precisato che la nozione di contabilità pubblica deve intendersi riferita *"ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché 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 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. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita 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"*.

La stessa Sezione delle Autonomie ha inoltre ritenuto che: *" se è vero, infatti, che a ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese e alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico"*.

In conclusione, la richiesta del Comune di Canelli (AT) sembrerebbe voler estendere l'attività consultiva della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica fino ad involgere profili gestionali rientranti nell'esercizio della potestà discrezionale dell'amministrazione.

Ne consegue la sua inammissibilità sotto il profilo oggettivo, per i motivi sopra esposti.

P.Q.M.

la richiesta di parere in epigrafe è inammissibile.

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

Così deliberato in Torino, nell'adunanza del 10 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to Cons. Mario ALI'

Il Presidente f.f.

F.to Cons. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **11/01/2017**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola