



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

Deliberazione n. 117/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

Nell'adunanza in Camera di Consiglio del 7 Giugno 2017

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Osasco (TO)** formulata con nota del 28 aprile 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 5 maggio 2017, prot. 6082 recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

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;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di **Osasco (TO)**, con nota del 24 aprile 2017, chiede, all'adita Sezione, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In particolare, il richiedente fa presente:

Visto l'art. 13 del D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 214/2011 e s.m.i., con il quale, a partire dall'anno 2012, è stata sostituita l'imposta comunale sugli immobili (ICI) con l'imposta municipale unica (IMU);

Ricordato che, come noto:

- la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) ha individuato l'IMU quale imposta facente parte, insieme alla TASI e alla TARI, della IUC,
- il presupposto dell'IMU è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.
- Che con l'art. 1, comma 380, lettera O della legge 24 dicembre 2012, n. 228 l'intero gettito IMU sugli immobili a destinazione produttiva appartenenti alla

categoria catastale D, calcolato ad aliquota base dello 0,76 per cento viene attribuito allo Stato;

- la lettera g) dell'art. 1, comma 380, della Legge di stabilità 2013, consente ai comuni di poter aumentare l'aliquota base per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D sino a 0,30 punti percentuali. In questo caso l'incremento del gettito derivante dall'aumento dell'aliquota rimane ai comuni in quanto l'attribuzione allo Stato avviene ad aliquota base.
- con l'abrogazione del comma 11, dell'art. 13 del D.L. 201/2011, sono venute meno le indicazioni riguardanti l'attività di recupero delle somme dovute allo Stato e non versate. Da ciò si ricava, evidentemente, che il versamento d'imposta per gli immobili di categoria D sarà effettuato a favore del Comune al quale spetteranno le attività di controllo per la verifica dei versamenti e l'emissione degli accertamenti fiscali secondo le regole ordinarie.

Premesso che in data 11/12/2015, con atto n. 35 il Consiglio Comunale ha provveduto all'approvazione del Regolamento comunale per l'applicazione dell'Istituto del "Baratto Amministrativo";

Dato atto che gli uffici comunali hanno provveduto, a seguito di contraddittorio, all'emissione degli accertamenti IMU per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 nei confronti della Ditta Costruzioni Gallo S.r.l., rilevando in particolar modo l'omesso versamento dell'IMU — quota Statale — sui fabbricati di categoria D, per complessivi £ 217.675,04 comprensivi di sanzioni ed interessi;

Vista l'istanza presentata dalla Società Costruzioni Gallo S.r.l. in data 16/5/2016, acclarata al protocollo comunale n. 1724/6, con la quale si chiede di partecipare al "baratto amministrativo" per la copertura del Tributo IMU per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 proponendo la realizzazione di lavori edili e di progettazione per la realizzazione di un fabbricato con finalità pubbliche;

Dato atto che il Consiglio comunale nella seduta del 25/7/2016, con atto n. 37, ha espresso parere favorevole all'accoglimento dell'istanza di "Baratto Amministrativo" proposto dalla ditta Costruzioni Gallo S.r.l., delegando la Giunta comunale ad individuare opere di interesse pubblico ritenute prioritarie, valutandone la fattibilità ed a predisporre gli atti amministrativi necessari a raggiungere l'obiettivo, disciplinandone i rapporti e tutelando l'amministrazione comunale;

Visto l'art. 24 del Decreto Legge 133/2014 convertito con modificazioni dalla Legge 164/14 ed il Codice dei contratti pubblici D.Lgs. 18/4/2016, n. 50;

Considerato *che*:

. la società Costruzioni Gallo S.r.l. propone l'applicazione del "baratto amministrativo", in quanto si trova in uno stato di forte carenza di liquidità;

. dall'esame dei bilanci, pubblicati presso la Camera di Commercio Industria ed Artigiano, della ditta Costruzioni Gallo S.r.l. si rileva effettivamente una forte carenza di liquidità ed una elevata esposizione nei confronti di istituti bancari;

. un'attenta verifica degli uffici comunali porta a concludere che eventuali azioni di recupero del credito mediante l'emissione di "decreto ingiuntivo" e successivamente di "procedure esecutive immobiliari", non garantirebbero in alcun modo il recupero del credito, stante anche la presenza sul territorio comunale di alcuni immobili oggetto di procedure fallimentari e di esecuzione immobiliari di cui il comune è inserito nel, passivo, ma con esiti infruttuosi sino ad ora;

. dall'esame della visura Camerale l'attività prevalente svolta dalla società è la costruzione di edifici residenziali e non residenziali, e pertanto la costruzione di un'eventuale edificio non dovrebbe essere oggetto di subappalto da parte della società, ed è quindi auspicabile che lo stesso possa essere realizzato a mezzo di proprio personale, attrezzature e materiali;

dall'accoglimento della proposta della società Costruzioni Gallo S.r.l. il Comune di Osasco potrebbe così recuperare interamente il proprio credito;

. il baratto amministrativo dovrà essere definito con accordo da stipularsi nelle dovute forme di legge, e nel quale dovranno esser definiti i rapporti tra le parti, le tempistiche di realizzazione e gli oneri finanziari (quale la progettazione e la realizzazione) a carico dell'impresa;

. con l'accoglimento della proposta del baratto amministrativo si andrebbe a realizzare un fabbricato con finalità pubbliche (salone polivalente) a soddisfazione di una necessità primaria ed urgente dell'intera popolazione, come centro di aggregazione sociale.

Tutto ciò premesso, pur consapevoli che la natura dell'Istituto del "Baratto Amministrativo" è riferita solitamente a casistiche diverse, vista la necessità per questo Comune di procedere all'accoglimento della proposta di Baratto Amministrativo formulata dalla ditta Costruzioni Gallo S.r.l. relativa alla realizzazione di un fabbricato con finalità pubbliche, onde consentire il recupero completo del credito maturato a seguito degli accertamenti IMU per gli anni 2012, 2013, 2014 e 2015, si richiede a codesti Enti: CAL e Corte dei Conti un illustre parere in merito.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di Osasco (TO) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Sotto il profilo in esame, dal punto di vista oggettivo, non ricorrono, in relazione ad alcuno dei quesiti formulati, i presupposti di ammissibilità. I quesiti, infatti non riguardano in modo specifico la contabilità pubblica, ma specificamente una espressione, da parte di questa Corte, su una possibile espressione da parte di codesta Corte dei Conti di esprimere un parere in merito alla necessità per il Comune richiedente " di procedere all'accoglimento della proposta di baratto amministrativo formulata dalla ditta Costruzioni Gallo S.r.l. relativa alla realizzazione di un fabbricato con finalità pubbliche, onde consentire il recupero completo di credito maturato a seguito degli accertamenti IMU per gli anni 2012,2013, 2014 e 2015".

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti, occorre inoltre rilevare che la disposizione, contenuta nell'articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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. In particolare il comma 8 del citato articolo attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

In quest'ottica, appare chiaro che le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla "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".

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".

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.

In conclusione si ribadisce che 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, come più volte ribadito, nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. Peraltro nel caso specifico, in cui il Consiglio Comunale, nella riunione del 25 luglio 2016, ha espresso la propria decisione e la richiesta di parere sarebbe intervenuta successivamente all'assunzione della decisione suddetta. In tal modo si evidenzia, per la stessa natura del parere volto a supportare l'attività dell'ente, l'impossibilità di fornire pareri postumi.

Per le suddette ragioni la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile in quanto non concerne l'interpretazione di norme e la soluzione di questioni di interesse generale, ma si sofferma in modo particolare su una concretezza dei quesiti posti che involgono in specifiche fattispecie gestionali, che rientrano nell'esercizio esclusivo della potestà discrezionale dell'amministrazione, non consentendone la sussumibilità all'interno di categorie di portata ed interesse generale.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune Osasco (TO) ed al Consiglio delle autonomie locali del Piemonte.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 7 Giugno 2017

Il Consigliere Relatore

F.to Dott. Mario ALI

Il Presidente

F.to Dott. ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **13 giugno 2017**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola