



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 76/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 aprile 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario

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 la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lauriano (TO), in data 12 febbraio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 13 febbraio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto la classificazione nel bilancio dell'Ente delle risorse finanziarie provenienti dal "*fondo per la demolizione delle opere abusive presso la Cassa Depositi e Prestiti*".

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Lauriano** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un quesito inerente alla classificazione nel bilancio dell'Ente delle risorse finanziarie provenienti dal "*fondo per la demolizione delle opere abusive presso la Cassa Depositi e Prestiti*" che intende utilizzare al fine di dare attuazione, in via di urgenza, ad un'ordinanza, ritenuta legittima dal giudice amministrativo, di abbattimento di un immobile abusivo costruito nei pressi di un corso d'acqua soggetto ad esondazione.

Ha evidenziato che l'Amministrazione ha intenzione di procedere direttamente all'abbattimento dell'immobile, sostituendosi al soggetto obbligato che è inadempiente con diritto di rivalsa nei confronti di quest'ultimo per le spese sostenute. Ha precisato, inoltre, che, in mancanza di risorse finanziarie proprie, intende attingere le somme necessarie per l'esecuzione dell'ordinanza da un fondo di rotazione, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti allo scopo di finanziare l'abbattimento degli immobili abusivi. In base a quanto precisato dal Sindaco di **Lauriano** nella richiesta di parere, lo scopo del fondo sarebbe quello di anticipare ai Comuni le somme necessarie per l'esecuzione delle ordinanze di demolizione, con obbligo delle Amministrazioni locali di restituire l'importo ricevuto in un periodo massimo di cinque anni utilizzando le somme recuperate dall'autore dell'abuso. Il richiedente, ha

specificato, inoltre, che qualora le somme non siano restituite dal Comune interessato nel periodo di cinque anni, il Ministero dell'Interno provvede al reintegro del fondo *"trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni"*.

Svolta questa premessa, il Sindaco di **Lauriano** ha asserito che *"le somme erogate sul fondo verranno recuperate a carico degli esecutori degli abusi ovvero comporteranno una riduzione del trasferimento ai comuni"*, con la conseguenza che le stesse non aumentano il debito del Comune o della pubblica amministrazione e, secondo il richiedente, *"non possono concorrere al calcolo dell'indebitamento dell'ente"*.

Ha domandato, quindi, alla Sezione *"se sia corretto iscrivere l'ammontare del fondo richiesto al Tit. IV dell'entrata risorsa 4.04 <trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico> e prevedere la relativa spesa al titolo II"*. Da ultimo, ha rilevato che *"qualora l'accesso al fondo fosse considerato come un indebitamento dell'ente e quindi dovesse essere iscritto al tit. V dell'entrata, questo Comune, a causa delle limitazioni imposte dal patto di stabilità, non potrebbe dare esecuzione alla sentenza in oggetto consentendo quindi il perdurare di una situazione di rischio per la pubblica incolumità"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

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.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato 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 attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Lauriano**, 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.

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"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali 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

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, 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. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta a definire la classificazione nel bilancio dell'Ente delle risorse finanziarie provenienti dal "fondo per la demolizione delle opere abusive presso la Cassa Depositi e Prestiti", in relazione all'osservanza delle discipline del Patto di stabilità e del ricorso all'indebitamento.

Merito

La richiesta di parere proveniente dall'Ente richiedente riguarda, in sostanza, la determinazione della natura contabile in relazione alla disciplina delle regole che governano l'indebitamento ed il Patto di stabilità degli Enti locali del finanziamento proveniente dal Fondo di rotazione, gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, diretto a favorire l'abbattimento delle opere abusive al fine di verificarne la compatibilità con la disciplina delle regole che governano l'indebitamento ed il Patto di stabilità degli Enti locali.

Anche in relazione a quanto affermato dal Sindaco del Comune di **Lauriano** secondo il quale "qualora l'accesso al fondo fosse considerato come un indebitamento dell'ente e quindi dovesse essere iscritto al tit. V dell'entrata, questo Comune, a causa delle limitazioni imposte dal patto di stabilità, non potrebbe dare esecuzione alla sentenza in oggetto consentendo quindi il

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riuinite/sezioni_riuinite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

perdurare di una situazione di rischio per la pubblica incolumità”, la Sezione ritiene indispensabile una considerazione preliminare.

La classificazione nel bilancio dell’Ente della risorsa oggetto del quesito e l’esecuzione della demolizione dell’opera abusiva, pericolosa per l’incolumità pubblica, sono questioni diverse e solo parzialmente collegate. Infatti, a prescindere dal ricorso al Fondo gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti e dall’allocazione in bilancio di detta risorsa, se l’Ente ha necessità di dar corso alla demolizione di un’opera in grado di cagionare *“rischio alla pubblica incolumità”* deve provvedere anche utilizzando altre risorse e rimodulando altre spese, possibilità sicuramente percorribile, anche se con difficoltà, per un Ente di 1.512 abitanti.

In ogni caso, in merito alla natura della risorsa ed alla sua allocazione in bilancio la Sezione osserva quanto segue.

1. L'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto nell'ordinamento nuove *«misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali»*.

Nell'ambito di tali misure, il comma 12 ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti S.p.A. a costituire un Fondo di rotazione dell’importo massimo di 50 milioni di euro, denominato *“Fondo per le demolizioni delle opere abusive”*, finalizzato a concedere ai Comuni anticipazioni, senza interessi, per finanziare i costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive .

Con decreto del 23 luglio 2004, registrato dalla Corte dei Conti il 6 agosto 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 16 settembre 2004, il Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ha stabilito le modalità e condizioni di rimborso delle anticipazioni da parte dei Comuni, definendo, altresì, gli impegni accessori assunti dallo Stato in relazione alla costituzione e gestione del Fondo da parte di Cassa depositi e prestiti S.p.A.

In base a quanto previsto dal citato decreto, le somme erogate in anticipazione, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato, devono essere rimborsate dai Comuni alla Cassa depositi e

prestiti S.p.A. entro 60 giorni dall'effettivo recupero delle stesse che, ovviamente, sono a carico dei responsabili degli abusi.

Peraltro, trascorsi cinque anni dalla data di concessione dell'anticipazione, se anche non ha recuperato gli importi spesi per la demolizione, il Comune deve provvedere alla restituzione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. dell'importo ricevuto, come esplicitamente previsto dal co. 12 del citato art. 32 del d.l. n. 269 del 2003.

La mancata restituzione al termine del quinquennio, comporta l'applicazione degli interessi di mora, calcolati al saggio di interesse legale, a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine sino a quello dell'effettivo versamento.

In questo caso, la Cassa depositi e prestiti S.p.A., entro i 60 giorni successivi alla scadenza del termine, informa il Ministero dell'interno, che provvede alla restituzione delle somme anticipate, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo ed agli interessi di mora, trattenendo l'importo versato dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo al Comune inadempiente.

La Cassa depositi e prestiti S.p.A. ha disciplinato il funzionamento del Fondo prevedendo la procedura di accesso, le modalità di erogazione delle somme, il testo del contratto che deve essere sottoscritto da tutti i soggetti richiedenti e l'obbligo del rilascio da parte del Comune richiedente di una apposita Delegazione di pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, come previsto dall'art. 206 del TUEL), relativo all'esercizio nel quale è stato previsto il ricorso all'anticipazione (Circolari 28 ottobre 2004, n. 1254; 2 febbraio 2006, n. 1264 e 22 settembre 2010, n. 1279).

L'esame delle disposizioni normative che regolamentano la costituzione e le modalità di utilizzazione da parte dei Comuni del "*Fondo per le demolizioni delle opere abusive*" (co. 12 dell'art. 32, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e D.M. Economia e finanze 23 luglio 2004, pubblicato in G.U. n. 218 del 16 settembre 2004) evidenziano la natura del Fondo quale strumento di finanziamento per le Amministrazioni locali che sono tenute alla restituzione di quanto ricevuto dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. indipendentemente dalla circostanza che abbiano recuperato o meno le somme necessarie per la

demolizione dell'opera abusiva. Qualora non provvedano direttamente, il Ministero dell'Interno deve effettuare il versamento alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e, successivamente, trattenere l'importo, comprensivo delle spese, da ogni trasferimento di pertinenza degli Enti locali inadempienti.

2. La natura di anticipazione e l'obbligo di restituzione, sia pure in assenza di interessi, implica che le somme del "*Fondo per le demolizioni delle opere abusive*" erogate dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. rientrano fra le forme di indebitamento alle quali possono ricorrere gli Enti locali ai sensi dell'art. 202 del TUEL.

A questa conclusione, peraltro, è giunta anche la Cassa depositi e prestiti S.p.A. che nell'ambito della disciplina contrattuale alla quale subordina l'accesso al fondo prevede il rilascio da parte degli Enti locali della Delegazione di Pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, prevista dall'art. 206 del TUEL, quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti.

Conseguentemente, le risorse che provengono dal "*Fondo per le demolizioni delle opere abusive*" non possono essere considerate alla stregua di "*trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico*" poiché si tratta di un finanziamento avente una specifica destinazione, con obbligo irrevocabile di restituzione.

Le risorse provenienti dal "*Fondo per le demolizioni delle opere abusive*" devono essere allocate, quindi al Titolo V dell'entrata e in relazione al loro utilizzo si applicano tutte le disposizioni in materia di indebitamento e di Patto di stabilità interno attualmente previste.

Infine, è opportuno precisare che, gravando sull'Ente locale l'obbligo di restituzione delle somme ricevute in anticipazione dalla Cassa, il Comune deve tenere conto dell'obbligo all'interno della sua contabilità prevedendo l'impegno alla restituzione, finanziato con le risorse che è tenuto a recuperare dal responsabile dell'abuso ovvero, in caso di incapienza o di impossibilità, con fondi propri.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Lauriano**, con nota in data 12 febbraio 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 13 febbraio 2013, nei termini indicati sopra.

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 nell'adunanza del 9 aprile 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **11/04/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola