

Comune di Trecchina (PZ)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 11 febbraio 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente,
dr. Rocco Lotito	Consigliere,
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, Relatore,
dr.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

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 successive modificazioni ed integrazioni, e, in particolare, l'art. 7, commi 7 e 8;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Trecchina (PZ) con nota del 27 gennaio 2020, acquisita in data 28 gennaio 2020 al prot. n. 111 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3/2020 del 4 febbraio 2020, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio del' 11 febbraio 2020;

UDITO il relatore, dott. Luigi Gianfranceschi;

Considerato in

FATTO

1. Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Trecchina (PZ) ha inoltrato, in data 27 gennaio 2020, a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della Legge n. 131/2003, riguardante *“il valore di iscrizione, nello stato patrimoniale, dei beni dell'impianto di distribuzione del gas naturale di proprietà comunale”*.

Nella nota il Sindaco riferisce che l'impianto di distribuzione del gas naturale è stato realizzato, con appalto pubblico, dal Comune, che *“ha coperto la spesa di investimento ripianandola in parte (per una quota pari all'86%) con un contributo erogato dallo Stato ai sensi della legge n. 784/80 e per la residua parte (per una quota del 14%) con un mutuo contratto con la Cassa DD.PP. con fondi del proprio bilancio”* e che esisterebbe, a suo dire, *“un contrasto tra il valore di iscrizione di tale bene da adottarsi alla luce delle norme recate dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e quello che risulta invece dalle disposizioni regolatorie dell'ARERA”*.

Ritiene, infatti, il Sindaco che *“il Comune, ai fini della determinazione del valore di iscrizione dell'impianto del gas nello stato patrimoniale, debba osservare esclusivamente le norme di contabilità pubblica di cui al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., le quali sanciscono l'obbligo della tenuta della contabilità patrimoniale a scopo conoscitivo siccome regolata dal contenuto del principio contabile 4/3 allegato al predetto Decreto Legislativo [.....] Al contrario la regolazione tariffaria di ARERA riguardante la distribuzione del gas naturale, ai fini della valutazione dei cespiti dell'impianto, detta, per il degrado dei contributi pubblici, un meccanismo del tutto difforme da quanto stabilito dal citato D. Lgs. n. 118/2011”*.

Inoltre, nella nota si evidenzia che il Comune ha sottoposto all' Autorità di regolazione una proposta con l'obiettivo di uniformare la regolazione tariffaria con la normativa di finanza locale di cui al D. Lgs. n. 118/2011 e di evitare *"un riverbero negativo del contributo sul valore degli assets pubblici, atteso che con l'attuale regolazione si ha lo sgradevole effetto di far rivivere "il contributo pubblico residuo" anche ben oltre la vita dello stesso cespite per il quale è stato erogato"*. La proposta comunale non è stata in alcun modo presa in considerazione dall'Autorità di regolazione.

Tutto ciò premesso, in considerazione dell'imminenza della gara dell'Ambito Potenza 2 in cui il Comune di Trecchina è inserito, l'Ente ha interesse *"a definire il congruo valore di iscrizione dell'impianto del gas nello stato patrimoniale al fine di poter conseguire le spettanze di cui all'art. 8, comma 3, del D.M. n. 226/2011 e ss.mm.ii."*.

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - disposizione che la costante giurisprudenza contabile ha individuato quale fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Trecchina, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo istituzionalmente

legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

La Sezione ritiene, pertanto, soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2.2 Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei conti è circoscritta alla *“materia di contabilità pubblica”*.

A tale riguardo, va richiamata l'attenzione sul fatto che la perimetrazione del significato e della portata dell'espressione *“materia di contabilità pubblica”* è stata oggetto di specifici interventi – in chiave ermeneutica – della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi interpretativi, la *“materia della contabilità pubblica”* non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa *“(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali”* (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *“non si rinvergono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”* (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva. Ne consegue che sono escluse le richieste di parere che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o nelle quali il parere può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni in itinere ovvero già assunte.

2.3 Dato il predetto quadro normativo e giurisprudenziale, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Trecchina per essere considerata ammissibile va depurata da elementi di contesto concreti, che, da un lato, attengono al piano gestionale (sicché il parere potrebbe esondare verso forme di cogestione o di co-amministrazione non consentite dall'ordinamento) e, dall'altro, attengono alla disciplina normativa e di regolazione promanante dall'Autorità di regolazione coinvolta (che potrebbero formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri organi a ciò deputati dalla legge, per cui lo stesso parere potrebbe prefigurare soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali).

Conseguentemente essa può essere considerata ammissibile limitatamente all'aspetto relativo al valore delle reti e degli impianti di proprietà destinati alla distribuzione del gas, in quanto riconducibili alla "*disciplina del patrimonio*" intesa anche come insieme di norme e di principi che regolano la gestione dei beni strumentali all'esercizio dei servizi pubblici. In questa accezione attiene alla materia della contabilità pubblica come sopra specificata.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere, formulata dal Comune di Trecchina può essere conseguentemente esaminata nel merito.

3. Tanto premesso, va precisato che il parere richiesto sarà reso dalla Sezione in chiave generale e astratta e avrà per oggetto esclusivamente i profili giuscontabili sottesi alla

fattispecie, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie, le quali rientrano nell'autonomia, nella discrezionalità e nella responsabilità dell'Ente medesimo, quali scelte di amministrazione attiva.

Nel merito, va ricostruito il quadro normativo di riferimento in base al quale gli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'Ente sono iscritti tra le immobilizzazioni: infatti l'art. 230 del TUEL, sotto la rubrica *“Lo stato patrimoniale e conti patrimoniali speciali”*, stabilisce, tra l'altro, che *“[.....] 3. Gli enti locali includono nello stato patrimoniale i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.*

4. Gli enti locali valutano i beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.[.....]”.

È opportuno ricordare che le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal D. Lgs. n. 126/2014, sono qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 1, comma 1). Il D. Lgs. n. 118/2011, infatti, rappresenta l'estensione agli enti territoriali di una legislazione statale unitaria in materia di quadri di bilancio, posta a garanzia dell'interesse costituzionale all'omogeneità della disciplina di contabilità pubblica. La stessa Corte costituzionale ha precisato che *“[.....]la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato [.....]”* (Corte cost., sentenza n. 184/2016).

I criteri per contabilizzare nello stato patrimoniale le immobilizzazioni materiali sono codificati ai sensi del principio *“6.1.2 Immobilizzazioni Materiali”* dell'allegato 4.3. del D. Lgs. n. 118/2011 cui il Comune deve necessariamente conformarsi.

Ai sensi del suddetto articolato *“Le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili.*

Alla fine dell'esercizio, le immobilizzazioni materiali devono essere fisicamente esistenti presso l'amministrazione pubblica o essere assegnate ad altri soggetti sulla base di formali provvedimenti assunti dall'ente.

Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le

spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento.

Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato, nell'ambito delle scritture di assestamento, mediante apposita svalutazione.

Le rivalutazioni sono ammesse solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati.

Per quanto non previsto nei presenti principi contabili, i criteri relativi all'iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all'ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16 "Le immobilizzazioni materiali".

Sul punto peraltro la giurisprudenza contabile è uniforme, nel ritenere che "(...) sono le norme di contabilità pubblica a disciplinare il valore di iscrizione, nello stato patrimoniale, dei beni del demanio e del patrimonio (allegato 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). In particolare, i principi contabili dispongono che "(...) le immobilizzazioni materiali sono distinte in beni demaniali e beni patrimoniali disponibili e indisponibili. (...). Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato nell'ambito delle scritture di assestamento mediante apposita svalutazione. Le rivalutazioni sono ammesse solo in presenza di specifiche normative che le prevedano e con le modalità ed i limiti in esse indicati. Per quanto non previsto nei presenti principi contabili, i criteri relativi all'iscrizione nello stato patrimoniale, alla valutazione, all'ammortamento ed al calcolo di eventuali svalutazioni per perdite durevoli di valore si fa riferimento al documento OIC n. 16". Va peraltro rimarcato (cfr. Lombardia n. 277/2016/PAR) come tale indicazione specifica debba comunque essere accompagnata dal principio di prudenza (allegato 1 relativo ai principi contabili generali e applicati di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), secondo cui "Nel bilancio di previsione (...) devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato". Di conseguenza, al di là di ogni considerazione circa le indicazioni del MiSE e dell'AEEGSI, qui non può che ribadirsi come i criteri di iscrizione nello stato patrimoniale dei beni di proprietà degli Enti locali restino disciplinati dalle norme di contabilità pubblica e che tali disposizioni tendono a privilegiare il criterio del costo storico, da rettificare solo nel caso di eventi che determinino un decremento

effettivo del valore del bene. Resta fermo, peraltro, che nell'ambito della predisposizione del bilancio preventivo, la valutazione delle entrate potrà tenere conto della prevista cessione a titolo oneroso (se la stessa è divenuta concreta e attuale) i cui effetti dovranno essere stimati da parte dell'ente secondo criteri prudenziali che tengano conto di tutte le eventuali e complessive circostanze capaci di influire sulle effettive possibilità di realizzare i proventi derivanti dalla cessione del bene.”(cfr. SRC Abruzzo, deliberazione n. 234/2016/PAR).

Va peraltro rimarcato (cfr. SRC Lombardia, deliberazione n. 277/2016/PAR) come tale indicazione specifica debba comunque essere accompagnata dal principio di prudenza (allegato 1 relativo ai principi contabili generali e applicati di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), secondo cui *“Nel bilancio di previsione (...) devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato”.*

Questa Sezione, nel riscontrare la richiesta di parere all'esame, non ha motivo per discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale richiamato, che ben individua i criteri di massima per la valutazione dei cespiti pubblici.

In conclusione, il Collegio ritiene che i criteri di iscrizione nello stato patrimoniale dei beni di proprietà degli Enti locali siano puntualmente disciplinati dalle norme di contabilità pubblica in considerazione del carattere cogente e vincolante dei principi contenuti nel D. Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.;

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Trecchina (PZ) con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

Il Relatore

F.to dott. Luigi Gianfranceschi

Il Presidente

F.to dott. Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il 6 marzo 2020

Il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Giovanni Cappiello