



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Ref., relatore
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

nell'adunanza del 30 marzo 2023;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Fabio Alpini;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota datata 1° dicembre 2022 e trasmessa alla Sezione tramite PEC il giorno 2 dicembre 2022 (acquisita al protocollo della Sezione n. 9943 del 5 dicembre 2022), ha inoltrato una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 del Sindaco del Comune di Forte dei Marmi.

Il Comune richiedente ha premesso che con legge delega n. 59/1997 e successivo d.lgs. 112/1998 le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo sono state conferite dallo Stato alla Regione, e che con l.r. 88/1998 la Regione Toscana ha trasferito tali funzioni ai Comuni, per cui spetta ad essi, fra l'altro, il compito di procedere al calcolo annuale dei canoni demaniali relativi alle concessioni marittime.

Per quanto riguarda la richiesta di parere, l'ente ha comunicato che, con istanza presentata in data 25/11/2020, la società Capo A di Michi Fernanda & C. S.a.s., titolare di concessione demaniale del Comune di Forte dei Marmi, ha chiesto la definizione dei procedimenti giudiziari pendenti nei confronti del Comune, per i canoni relativi alle annualità dal 2014 al 2020, ai sensi dell'art. 100, comma 7 del d.l. 104/2020, convertito con la legge n. 126/2020, che recita: *"Al fine di ridurre il contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto, i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, concernenti il pagamento dei relativi canoni, possono essere definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del concessionario, mediante versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; b) rateizzato fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo"* (rilievo aggiunto).

Il Comune, con nota n. 14048 del 02/09/2021, indirizzata alla predetta società, ha quantificato le somme da pagare decurtando dall'importo dovuto quello già pagato, e calcolando il 30% sul residuo ancora da riscuotere.

La società ha contestato gli importi così determinati, ritenendo che il 30% andasse invece calcolato sull'ammontare delle somme originariamente richieste dal Comune, da cui sottrarre successivamente quanto già corrisposto.

Il Comune, al fine di acquisire ulteriori elementi di valutazione, ha provveduto a chiedere un parere all'Agenzia del demanio che, con nota n. 15150 del 23/9/2021, riportando i chiarimenti espressi dagli uffici del MEF interpellati dalla stessa Agenzia, ha risposto che: *"Il dettato letterale dell'art. 100 comma 7 contempla la facoltà per i concessionari di poter definire i rispettivi contenziosi con il versamento dell'importo "residuo" dato dalla differenza tra le somme richieste e le somme eventualmente già corrisposte a titolo di canone concessorio relativo alle pertinenze demaniali oggetto di contenziosi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 104/2020, importo percentualmente ridotto, a seconda che il versamento avvenga in un'unica soluzione (30%) ovvero a rate (60%), sulla base della liquidazione degli enti gestori; su tale presupposto- e cioè sull'importo complessivo residuo (differenza tra richiesto e corrisposto) - risulta quantificato nella relazione tecnica di*

accompagnamento della normativa in esame l'ammontare del potenziale maggior gettito derivante dalla medesima disposizione". Con la risposta, quindi, l'Agenzia del demanio confermava la correttezza della scelta effettuata dal Comune, riguardo all'importo cui applicare la quota del 30% prevista dalla legge.

Sulla vicenda, si è espressa anche l'Avvocatura comunale che, con parere di cui al prot. n. 33186 del 25/09/2021, ha ritenuto conforme a legge l'interpretazione fatta propria dalla società, secondo cui il 30% deve essere calcolato sull'importo richiesto in origine dal Comune, per poi dedurre le somme eventualmente già pagate dal concessionario. Tale interpretazione sarebbe avvalorata dalla giurisprudenza di merito che, in più occasioni, si è pronunciata in tal senso nel vigore della precedente normativa, costituita dall'art. 1, comma 732 della l. 147/2013, secondo cui "[...] i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore" (rilievo aggiunto). Infatti, nonostante il diverso tenore letterale, il principio recato sarebbe lo stesso. Tale univoca conclusione giurisprudenziale conseguirebbe sia ad un'interpretazione letterale della norma, sia ad un'interpretazione costituzionalmente orientata; tra l'altro, seguendo l'opposta interpretazione, si determinerebbe l'illogica conseguenza di attribuire un vantaggio maggiore a chi non abbia versato alcunché, rispetto a chi abbia corrisposto almeno parte del dovuto.

A seguito dell'acquisizione degli elementi di valutazione di cui sopra, il Comune, con nota n. 33397 del 28/9/2021, ha provveduto al ricalcolo delle somme dovute dal concessionario, allineandosi al parere dell'Avvocatura, conforme al prevalente orientamento giurisprudenziale, riservandosi comunque la facoltà di procedere ad un nuovo ricalcolo, nel caso di ulteriori approfondimenti o chiarimenti normativi.

Con nota n. 29032 del 1/8/2022, l'Agenzia del demanio ha chiesto al Comune di attivarsi in autotutela per la revisione dei conteggi, in conformità con i criteri indicati dal MEF, e per la formale richiesta al concessionario degli importi corretti.

In considerazione di quanto rappresentato, il Comune chiede alla Sezione un'interpretazione dell'art. 100, comma 7 del d.l. 104/2020, in particolare dell'espressione "*in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30% delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo*", al fine di stabilire la corretta modalità di calcolo, e cioè se il 30% da versare debba essere calcolato sull'intero ammontare, oppure sul residuo ancora da versare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo i consolidati orientamenti assunti dalla autorità giudiziaria contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, con riferimento all'attinenza dei quesiti, prospettati in maniera

generale e astratta, alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge.

2. Per quanto riguarda il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, essendo stata presentata dal Sindaco del Comune di Forte dei Marmi, attraverso il Consiglio delle Autonomie.

3. Per quanto riguarda il profilo oggettivo, invece, la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile, per molteplici motivi.

3.1. In primo luogo, il quesito non rientra nella materia della contabilità pubblica, secondo quanto risulta dall'orientamento consolidato in materia.

La deliberazione 54/CONTR/2010, che fornisce un indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, integrando la deliberazione n. 5/AUT/2006, ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva, oltre a comprendere *“l'ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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 ed i relativi controlli”* (e cioè, l'attività contabile in senso stretto), comprende anche alcune materie come, ad esempio, il personale, le assunzioni, la mobilità, gli incarichi esterni di collaborazione, ecc., le quali, seppur *“estrane, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”*.

La limitatezza dell'estensione del concetto di contabilità pubblica in chiave dinamica, che già emerge con chiarezza dal testo della delibera, è ribadita anche nella deliberazione n.17/SEZAUT/2020/QMIG, che, a proposito, riporta quanto segue: *“Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003”*.

La finalità di tale accezione restrittiva di contabilità pubblica è quella di evitare che le Sezioni regionali si trasformino in organi di consulenza generale dell'ente, in contrasto con il dato normativo e con le funzioni intestate alla magistratura contabile.

La Sezione delle autonomie, in applicazione dei principi appena espressi, si è di recente pronunciata in funzione nomofilattica, con le deliberazioni nn. 14/SEZAUT/2022/QMIG, 9/SEZAUT/2022/QMIG e 5/SEZAUT/2022/QMIG le quali, procedendo ad una ricognizione e ad una sistematizzazione della questione, hanno, sostanzialmente, confermato la nozione di contabilità pubblica sopra citata.

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, emerge la non pertinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, e la conseguente inammissibilità.

La norma di cui si chiede l'interpretazione è infatti l'art. 100, comma 7 del d.l. 104/2020, riguardante le concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, emanata nell'ambito delle misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia. In particolare, il comma 7 è espressamente finalizzato alla riduzione del contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricettive e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

È evidente che la norma in questione non è riferibile, neppure nella sua accezione dinamica, alla nozione di contabilità pubblica come delineata e circoscritta dalle pronunce sopra richiamate.

Si tratta di una normativa palesemente estranea alla contabilità pubblica, non riguardante problematiche relative al contenimento della spesa o al coordinamento della finanza pubblica, ma esclusivamente finalizzata al rilancio dell'economia e alla deflazione del contenzioso.

L'inammissibilità consegue direttamente.

3.2. In aggiunta a quanto già affermato, in via dirimente, al punto 3.1, nel caso di specie è anche da rilevare l'assenza, nel quesito in questione, dei requisiti di generalità e astrattezza, per pacifica giurisprudenza necessari ai fini dell'ammissibilità (in tal senso, il riferimento è sempre alle pronunce già richiamate).

Le richieste di parere, infatti, devono avere ad oggetto quesiti interpretativi di carattere generale, non direttamente funzionali a specifici atti da assumere, al fine di evitare un'indebita ingerenza della Sezione territoriale in specifiche decisioni rientranti nell'ambito della discrezionalità amministrativa dell'ente.

Risulta invece, per espressa dichiarazione del Comune istante, nonché dai numerosi atti trasmessi a corredo della richiesta, che l'ente abbia già assunto le proprie determinazioni, giungendo dapprima ad una certa conclusione, per poi rideterminarla nel senso opposto, con espressa riserva di procedere nuovamente ad un ricalcolo, ricevendo successivamente la richiesta di attivazione in autotutela da parte dell'Agenzia del demanio.

La questione posta all'esame della Sezione, dunque, non attiene alla corretta interpretazione di una norma in vista della sua applicazione, ma è esclusivamente mirata a conoscere il parere della Sezione sulla legittimità di quanto già deciso dall'ente, in autonomia, a valle di un processo valutativo concluso, peraltro non condiviso da altra amministrazione e che potrebbe dar luogo ad uno specifico contenzioso.

Non si è solo in presenza, quindi, di uno specifico e concreto atto da adottare, ma addirittura di un atto già adottato. Una eventuale pronuncia della Sezione, nel caso di specie, si configurerebbe come una sorta di valutazione a posteriori sulla legittimità di un atto, e trasformerebbe l'attività consultiva in una sorta di controllo successivo di legittimità, fra l'altro con effetti scriminanti *ex artt.* 69, comma 2 e 95, comma 4 del codice di giustizia contabile, stravolgendo le finalità per le quali il legislatore ha introdotto la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, e coinvolgendo la Sezione in processi decisionali che le debbono rimanere estranei.

Anche sotto tale profilo, dunque, il quesito deve essere dichiarato inammissibile.

* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato di inammissibilità della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata

dal Comune di Forte dei Marmi con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 marzo 2023.

Il relatore
Fabio Alpini
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 12 maggio 2023

Il funzionario incaricato
Claudio Felli
(firmato digitalmente)