

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 19 maggio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico (TA) pervenuta in data 28/04/2015 prot. n. 1537;
Vista l'ordinanza n. 35/2015 del 29/04/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 19/05/2015;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico (TA) chiede alla Sezione se è possibile finanziare mediante l'accensione di un mutuo gli importi liquidati in sentenza a titolo di risarcimento dei danni subiti dal proprietario di un bene per l'appropriazione illegittima del bene da parte dell'ente.

Il Sindaco specifica che, con sentenza della Corte di Appello del 22/09/2008 confermata dalla Corte di Cassazione nel 2014, l'Ente è stato condannato per l'illegittima acquisizione di un'area al pagamento dell'importo complessivo di €. 816.175,06 di cui €. 180.348,00 per sorte capitale e la parte restante per rivalutazioni, interessi e spese legali.

Dopo aver precisato che per procedere al riconoscimento del debito occorre individuare le fonti di finanziamento, il Sindaco chiede se gli importi dovuti a

titolo di sorte capitale possano considerarsi "spese di investimento" e pertanto essere finanziati mediante l'accensione di un mutuo.

Al riguardo, il quesito richiama la circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1255 del 27/01/2005 che ha ritenuto gli importi per indennità o risarcimento danni il corrispettivo dell'investimento cui corrisponde un incremento patrimoniale dell'Ente e le deliberazioni n. 20/2007 della Sezione regionale di controllo per il Veneto e n. 17/2010 della Sezione regionale di controllo per il Molise che hanno sottolineato che la Cassa Depositi e Prestiti esclude dalle spese finanziabili quelle di natura risarcitoria.

Ad avviso dell'Ente, le circolari della Cassa Depositi e Prestiti non conterrebbero chiare prese di posizione contro la "mutuabilità" delle spese risarcitorie legate all'espropriazione illegittima e peraltro, secondo l'evoluzione normativa intervenuta, l'illecito spossessamento di un bene privato da parte dell'amministrazione e l'irreversibile trasformazione non comportano l'acquisto dell'area da parte dell'amministrazione poiché il privato ha diritto di chiederne la restituzione, tranne nel caso che decida di abdicare al suo diritto chiedendo il risarcimento del danno.

Il Sindaco precisa che l'Ente dovrebbe addivenire alla stipula di una convenzione con la parte creditrice al fine di effettuare un pagamento rateale delle somme dovute e che appare comunque arduo sostenere che la sentenza di condanna dell'Ente a risarcire il controvalore in denaro del bene illegittimamente espropriato al privato produca anche un effetto traslativo della proprietà in favore dell'amministrazione espropriante.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Il Collegio evidenzia che il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico deve essere esaminato secondo parametri di generalità ed astrattezza tenendo conto esclusivamente della disciplina normativa in materia di indebitamento degli enti locali senza dubbio riconducibile alla materia della

contabilità pubblica, mentre esulano da tale materia tutti gli aspetti afferenti questioni amministrative e civilistiche conseguenti all'illecito spossessamento di beni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La Sezione ribadisce, inoltre, che rientra nelle autonome scelte discrezionali dell'Ente la stipula di eventuali convenzioni così come ogni valutazione inerente l'eventuale ricorso all'indebitamento.

Il principio cardine della materia dell'indebitamento è sancito, come noto, dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18/10/2001, n. 3 e che prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

La violazione del su riportato precetto costituzionale comporta, ai sensi dell'art. 30, comma 15, della L. 27/12/2002 n. 289, nel caso di Enti territoriali che ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, la nullità dei relativi atti e contratti ed assegna alle Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti il potere di irrogare agli amministratori che hanno assunto la relativa delibera la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione.

La Sezione osserva che la legislazione vigente fornisce le nozioni di investimento e di indebitamento ed, infatti, secondo il disposto dell'art. 3, comma 18, della citata L. n. 350/2003 ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario

a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della L. 11/02/1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Le Sezioni Riunite, con deliberazione n. 25/CONTR/2011 depositata in data 28/04/2011, hanno chiarito che l'elencazione prevista dall'art. 3, comma 18, della citata L. 350/2003, ha carattere tassativo e *"considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare; un aumento della "ricchezza" dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri, proprio per giustificare il perdurare, nel tempo, degli effetti dell'indebitamento"*.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 29/12/2004 n. 425, ha precisato che la nozione di spesa di investimento non può essere determinata a priori in modo assolutamente univoco sulla base della sola disposizione costituzionale; essa va desunta dai principi della scienza economica e dalle regole di contabilità e le definizioni di «spese di investimento» e di «indebitamento» offerte dal legislatore statale «derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli.

La Consulta ritiene, peraltro, che la nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile improntato solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa.

Questa Sezione, con la deliberazione n. 87/PAR/2013 del 19/04/2013, ha già avuto modo di precisare che, ai sensi del su richiamato art. 3, comma 18, lett. e) della L. n. 350/2003, l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose rientra nella nozione di investimento ma tale fattispecie deve ritenersi circoscritta alle fisiologiche attività di acquisizione di aree che non comportino maggiori oneri.

Infatti, come rilevato dalla Sezione Regionale di Controllo per il Veneto con la deliberazione n. 20/2007/PAR del 4/10/2007, *la ragione per cui correttamente la Cassa Depositi e prestiti esclude dalle spese finanziabili quelle di natura risarcitoria sta nel fatto che possono qualificarsi di investimento tutte e solo le spese che concorrono "fisiologicamente" a determinare il costo dell'opera, e non anche quelle che "patologicamente" si possono aggiungere in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi dall'Amministrazione, da cui scaturisca l'obbligo di risarcimento del danno.*

Il Collegio ribadisce, quindi, che la tipologia di investimento definita dall'art. 3, comma 18, lett. e) della L. n. 350/2003 in materia di acquisizione di aree, espropri e servitù onerose non può estendersi sino a ricomprendere ogni eventuale ulteriore onere o costo aggiuntivo determinatosi in seguito anche ad eventuali pronunce dell'Autorità giudiziaria e pertanto, alla luce della legislazione vigente, deve ritenersi consentito il ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese riferite alle indennità di esproprio, mentre deve escludersi la possibilità di finanziare mediante indebitamento ulteriori oneri quali eventuali spese legali, spese per consulenze tecniche di ufficio, fattispecie di risarcimento del danno o eventuali interessi maturati.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Giorgio Ionico (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 19 maggio 2015.

Il Magistrato Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 19/05/2015
p. Il Direttore della Segreteria
F.to dott. Salvatore Sabato