

**REPUBBLICA ITALIANA**

**La**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016 composta da:

|                       |                        |          |
|-----------------------|------------------------|----------|
| Presidente di Sezione | Agostino Chiappiniello |          |
| Consigliere           | Stefania Petrucci      | Relatore |
| Primo Referendario    | Cosmo Sciancalepore    |          |
| Primo Referendario    | Rossana De Corato      |          |
| Referendario          | Carmelina Addresso     |          |

ha assunto la seguente deliberazione  
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Melissano (LE)  
pervenuta in data 16/12/2015 prot. n. 4637;  
Vista l'ordinanza n. 2/2016 del 12/01/2016 con la quale è stata convocata la Sezione  
Regionale di Controllo per il giorno 12/01/2016;  
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;  
Ritenuto in

**FATTO**

Con la presente richiesta di parere redatta dal Responsabile dell'Ufficio tecnico e sottoscritta anche dal Sindaco del Comune di Melissano, si richiede il parere preventivo di questa Sezione sulla possibilità di sottoscrivere un contratto di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti a seguito del riconoscimento di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) e d) del Tuel per l'importo di €. 927.708,13 quale indennizzo da corrispondere ex art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 ai proprietari di terreni interessati da un procedimento di espropriazione.

La richiesta di parere illustra che: con deliberazione di Consiglio comunale del 9/04/1974 n. 72 veniva approvato il piano per l'edilizia economica e popolare e con deliberazione della Giunta comunale del 26/03/1977, ratificata dal Consiglio comunale del 12/10/1977, veniva approvato il piano di attuazione per l'acquisizione delle aree ricadenti nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare per un'estensione di mq. 79.384; su dette aree sono state già realizzate le opere e pertanto esse risultano irreversibilmente modificate rendendosi indispensabile e doveroso, ad avviso dell'amministrazione, acquisire al patrimonio dell'Ente tali aree.

Il quesito specifica, inoltre, che, con sentenza n. 2430/2013, il Tar Puglia, Sezione di Lecce, ha riconosciuto la colpa dell'amministrazione per non aver concluso il procedimento espropriativo nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente disponendo la restituzione dei beni o, in alternativa, il trasferimento della proprietà

dei beni stabilendo al contempo i criteri per la quantificazione dell'indennizzo dovuto dal Comune. Con sentenza n. 3346/2014, depositata in data 3/07/2014, il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello del Comune confermando la sentenza di primo grado.

Preso atto che, in data 3/03/2014, le parti ricorrenti, con raccomandata trasmessa all'Ente, hanno quantificato l'indennizzo in €. 9.673.807,00, il Comune ha incaricato un architetto di redigere una relazione di stima del valore di mercato dell'area, valore individuato nell'importo totale di €. 927.708,13 di cui €. 363.247,05 per valore unitario dell'area e coefficiente di rivalutazione Istat; €. 395.988,96 per risarcimento del danno e €. 168.472,12 per interessi legali.

Il quesito è, quindi, incentrato sulla possibilità di ricorrere ad un mutuo della Cassa Depositi e Prestiti per procedere al finanziamento del debito di €. 927.708,13 riconosciuto dal Consiglio comunale con deliberazione n. 36 del 28/11/2015 allegata alla richiesta di parere.

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, pur essendo stata redatta dal Responsabile dell'Ufficio tecnico, è comunque stata sottoscritta anche 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 quesito sottoposto all'esame di questa Sezione prospetta una questione gestionale specifica afferente il finanziamento di un debito fuori bilancio già riconosciuto dall'Ente a seguito dell'emissione di sentenze esecutive inerenti l'illegittima occupazione di beni.

Dalla documentazione allegata alla richiesta di parere emerge, peraltro, la pendenza dinanzi al Tar Puglia del giudizio di ottemperanza alla sentenza n. 2430/2013 che ha accertato l'illegittima occupazione e successiva trasformazione dei terreni ed ha ordinato al Comune di Melissano di presentare ai ricorrenti entro 60 giorni dalla data di pubblicazione della sentenza una proposta di risarcimento dei danni.

Il Collegio rileva, inoltre, che trattasi di questione da valutarsi anche con riferimento alla procedura di riequilibrio avviata dall'Ente che, tuttavia, in sede di redazione del piano di riequilibrio pluriennale esaminato da questa Sezione con pronuncia n. 1/2014 non ha fornito alcuna indicazione in merito alla citata sentenza depositata in data 11/12/2013, pur trattandosi di un contenzioso in attesa di definizione, mentre, secondo il disposto dell'art. 243 bis, comma 6, il piano di riequilibrio deve contenere una puntuale ricognizione anche di "eventuali debiti fuori bilancio".

Gli enti sottoposti a procedura di riequilibrio, infatti, devono, in via cautelativa, adeguatamente considerare anche le "potenziali passività" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 228/PRSP/2015) indicandone le modalità di copertura.

La Sezione ritiene, pertanto, che, in merito al quesito proposto dall'Ente, sia possibile fornire soltanto alcune precisazioni di carattere generale ed astratto in materia di indebitamento degli enti territoriali conseguente all'avvio di procedure espropriative.

Come noto, il principio cardine della materia dell'indebitamento è sancito 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.

Secondo il disposto dell'art. 3, comma 18, lett. e) della citata L. n. 350/2003 ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose.

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.

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.

Tali considerazioni sono state ulteriormente ribadite dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG del 9/11/2015 ove si è rilevato che la proficuità per l'Ente che ricorre all'indebitamento deve considerarsi caratteristica essenziale dell'investimento.

Questa Sezione, con le deliberazioni n. 87/PAR/2013 del 19/04/2013 e n. 124/PAR/2015 del 19/05/2015, ha già avuto modo di chiarire che le fattispecie riconducibili all'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose devono intendersi circoscritte alle fisiologiche attività di acquisizione di aree che non comportino maggiori oneri come, invece, avviene nelle fattispecie risarcitorie.

Ad avviso della Sezione, non possono qualificarsi operazioni di investimento ai sensi dell'art. 119, comma 6, della Costituzione quegli interventi che non determinano alcun incremento patrimoniale dell'Ente che assume debito ma anzi ne comportano un depauperamento come avviene nelle ipotesi di risarcimento del danno e di eventuali maggiori oneri a carico dell'Ente.

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.

Si rammenta, infine, che, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 9, lett. d), per gli enti sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario che hanno fatto ricorso al fondo di rotazione sussiste il blocco dell'indebitamento fatto salvo quanto previsto dal comma 8, lett. g), per l'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

#### 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 Melissano (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 12 gennaio 2016.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Stefania Petrucci

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 12/01/2016

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo