



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Michela Muti	Primo Referendario
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Avetrana (TA) con nota prot. 5241 dell'8.8.2019, assunta al protocollo della Sezione n. 3633 di pari data;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nelle camere di consiglio del 3.9 e dell'11.9.2019, convocate con ordinanze nn. 56 e 59/2019.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di ricorso all'indebitamento. In particolare, premesso che:

- il 16.8.2005 l'Amministrazione comunale ha sottoscritto con un'ATI un contratto di appalto trentennale di ampliamento, adeguamento, potenziamento, risparmio, gestione ordinaria e straordinaria, compresa la fornitura di energia elettrica, dell'impianto di illuminazione pubblica;

- le difficoltà insorte circa le modalità e l'ammontare dell'adeguamento del canone annuo in relazione al periodo 2006-2013 hanno dato luogo a molteplici contenziosi, di cui solo alcuni definiti;
- fra le situazioni debitorie pendenti che l'Amministrazione ha assunto l'obiettivo di ripianare, una delle più rilevanti è quella in esame; ad oggi sarebbe ipotizzabile un debito complessivo di € 2.034.233,86, in parte già riconosciuto da sentenza passata in giudicato;
- all'esito di confronti con la controparte e con il parere favorevole dell'avvocatura comunale, si è pervenuti a un'ipotesi di transazione che quantifica l'esborso per l'Ente in € 1.423.700,34 a saldo, stralcio e tacitazione di ogni pretesa dell'ATI e /o delle sue componenti in relazione alle annualità predette, assicurando alle casse comunali un risparmio di circa € 610.000;
- la convenienza dell'accordo deriverebbe dalla disponibilità della controparte a: i) rinunciare al 50% degli interessi maturati, anche sulle somme già riconosciute con sentenza definitiva; ii) riconoscere all'Ente crediti per circa € 174.000 in relazione a somme erroneamente computate con sentenza passata in giudicato;
- la controparte ha posto come condizione imprescindibile il pagamento complessivo dell'importo entro il 31.10.2019;
- a fronte dell'asserita convenienza, la consistenza dell'importo transattivo a carico del Comune, ente locale medio-piccolo, rende impossibile per lo stesso farvi fronte con risorse proprie; per contro, il Comune gode di un'ampia capacità di indebitamento, che intenderebbe utilizzare per l'accensione di un mutuo presso Cassa Depositi e Prestiti o un ente creditizio;

è stato chiesto alla Sezione un parere circa la possibilità di far fronte all'intera situazione debitoria con le modalità appena richiamate, al fine di frazionare il pagamento in importi annuali sostenibili per le finanze del Comune, scongiurando *«una inevitabile dichiarazione di dissesto»*.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

L'art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*». In linea con le conclusioni da tempo raggiunte dalla Sezione delle Autonomie (cfr. «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*» deliberati nell'adunanza del 27.4.2004, poi integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006, n. 13/AUT/2007 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) e dalle Sezioni Riunite (delibera n. 54/CONTR/2010), deve concludersi per:

- l'ammissibilità soggettiva, provenendo la richiesta da uno degli enti territoriali (comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed essendo stata la medesima formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'Ente (ex art. 50 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL);
- l'ammissibilità oggettiva, in quanto il quesito: *i)* presuppone l'interpretazione di disposizioni rilevanti sotto il profilo contabile, tali essendo quelle relative all'indebitamento degli enti locali; *ii)* non interferisce, per quanto consta, con le funzioni giurisdizionali del giudice contabile né con quelle di altre magistrature; *iii)* è suscettibile di essere ricondotto su un piano di generalità e astrattezza, pur essendo stato formulato in relazione a una scelta gestionale di esclusiva spettanza dell'Amministrazione istante. In proposito, è stato in più occasioni chiarito che possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale; esulano, per contro, dall'ambito della funzione in esame 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 e indipendenza di un organo magistratuale.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

2. In argomento viene in rilievo l'art. 119, comma 6, Cost., nel testo sostituito dalla l. cost. n. 3/2001 e poi modificato dalla l. cost. n. 1/2012, il quale enuncia la c.d. «regola aurea» del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti, stabilendo che comuni, province, città metropolitane e regioni *«Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».*

La Corte costituzionale (sentenza n. 188/2014) ha chiarito che:

- il precetto contenuto nell'art. 119, comma 6, Cost. è inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.), la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost.) e l'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.);
- con riferimento alla tutela degli equilibri di bilancio, *«la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito».*

3. A seguito della costituzionalizzazione nel 2001 del principio del ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spesa per investimento, il legislatore ha dettato disposizioni finalizzate a dare compiuta attuazione al predetto principio che, pur previsto dalla normativa previgente, ammetteva diverse deroghe. In particolare, l'art. 202, comma 1, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (TUEL), con formulazione rimasta fin qui immutata, così recita: *«Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. Può essere fatto ricorso a mutui passivi per il finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 194 e per altre destinazioni di legge».*

L'art. 41, comma 4, della l. 28.12.2001, n. 448 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*») ha poi precisato il regime di applicazione dell'art. 194, comma 3, TUEL, in forza del quale è autorizzata l'assunzione di mutui per il finanziamento dei debiti fuori bilancio; in dettaglio, è stato previsto che «*Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'art. 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*».

Successivamente, l'art. 30, comma 15, della l. 27.12.2002, n. 289 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003*») ha sancito la nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione dell'art. 119 Cost., attribuendo alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti del potere di irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna a una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Infine, con l'art. 3, commi 16-21-ter, della l. 24.12.2003, n. 350 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*»), successivamente integrato dal d.lgs. 10.8.2014, n. 126 («*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), è stato precisato cosa debba intendersi per «*indebitamento*» e «*investimento*». Per quanto di interesse in questa sede, dopo la riaffermazione della possibilità per gli enti locali di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (comma 16) e l'individuazione delle operazioni che costituiscono indebitamento (comma 17), si prevede che «*ai fini di cui all'art. 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 contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;*
- h) *i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie 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 legge 11 febbraio 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» (comma 18).*

4. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delib. n. 25/CONTR/11) hanno ritenuto che le disposizioni contenute nell'elenco appena citato:

- *si basino su «una nozione di investimento che considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare. In una parola, 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»;*
- *debbano essere «lette ed interpretate in senso letterale e restrittivo. Ciò per l'esigenza di assicurare un comportamento gestionale degli enti improntato ad una prassi di assoluto rigore ed in linea con la necessità di garantire il rispetto della regola del pareggio economico del bilancio degli enti locali, che nel nuovo sistema*

ordinamentale, derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione, rappresenta principio cardine della sana gestione finanziaria, a garanzia del rispetto dei complessivi equilibri di finanza pubblica, quali derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 3, comma 18, lett. e), della l. n. 350/2003 (acquisizione di aree, espropri e servitù onerose), l'orientamento consolidato delle Sezioni regionali di controllo è nel senso che la stessa debba ritenersi *«circostritta alle fisiologiche attività di acquisizione di aree non potendosi ricondurre alla nozione di investimento quegli oneri ulteriori che patologicamente si possano aggiungere in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi dall'Amministrazione, da cui scaturisca l'obbligo di risarcimento del danno»* (cfr. Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 87/2013/PAR, Sez. reg. contr. Veneto, delib. n. 20/2007/PAR) e, comunque, non possa estendersi ad ulteriori accessori quali eventuali spese legali, spese per consulenze tecniche di ufficio o interessi maturati» (Sez. reg. contr. Marche, delib. n. 65/2013/PAR e n. 63/2016/QMIG).

Conclusione di recente ribadita da questa Sezione (delib. n. 156/PAR/2018) che, nel rimettere al comune istante la valutazione in termini di investimento delle spese a cui lo stesso era stato giudizialmente condannato a seguito dell'illegittima risoluzione di una concessione di opera pubblica, ha ricordato che sono 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».*

5. In linea con le considerazioni da ultimo richiamate, il Collegio reputa che la qualificazione in termini di investimento debba essere riservata alle sole spese inerenti in modo diretto e fisiologico (e non indiretto e patologico) alle fattispecie contemplate dall'art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003; il che non sembra predicabile con riferimento a un accordo transattivo finalizzato a porre fine a un contenzioso processuale, derivante da una condotta dell'Ente locale contraria ai suoi obblighi negoziali e in parte concluso con sentenza di condanna dello stesso Ente passata in giudicato.

In primo luogo (e fatta salva la verifica del caso concreto), un siffatto accordo è deputato non a produrre «*un aumento della "ricchezza" dell'ente*» interessato ma a contenerne il depauperamento; non genera un «*aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare*» ma, più verosimilmente, mira a limitare il detrimento di quel valore.

Inoltre, quell'accordo, quand'anche relativo a una delle fattispecie di investimento sopra citate, non vi inerisce in modo diretto e fisiologico; e posto che la lite che lo stesso mira a prevenire o risolvere scaturisce da una condotta della P.A. contraria agli obblighi sulla stessa gravanti, ipotizzare di finanziare mediante indebitamento la relativa spesa e, dunque, qualificare implicitamente la stessa come investimento non soddisfa «*l'esigenza di assicurare un comportamento gestionale degli enti improntato ad una prassi di assoluto rigore ed in linea con la necessità di garantire il rispetto della regola del pareggio economico del bilancio degli enti locali*».

Né, in senso contrario, possono rilevare la convenienza dell'accordo transattivo o la sua necessità per scongiurare il dissesto dell'ente interessato; si tratta, infatti, di valutazioni destinate a operare su un piano di opportunità, diverso e ulteriore rispetto a quello della legittimità, integrata nel caso in esame dal rispetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti come sopra identificati.

Parimenti, non è di per sé dirimente la presenza di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive; la giurisprudenza contabile (Sez. giur. reg. Umbria, sentenza n. 24/2015) ha infatti chiarito che essi «*non hanno natura propria, ai fini dell'eventuale copertura con "indebitamento", ex art. 119, comma 6 Cost. Ai suddetti fini, in astratto, esse hanno natura "neutra": non possono, cioè, essere considerate né "spese di investimento", né "spese di parte corrente". E' in concreto, invece, che i riconoscimenti di debito da "sentenze esecutive" acquistano una loro precisa connotazione, assumendo la natura propria della spesa per la quale è sorta la controversia definita con la sentenza. Ciò, ovviamente, non vale per le spese processuali, ossia per le spese sostenute per instare vittoriosamente in giudizio (v. le c.d. "spese legali", o le c.d. "spese di giustizia", ecc.), che hanno intrinsecamente natura di "spese ordinarie", o di "parte corrente" che dir si voglia*».

6.In definitiva, il Collegio, premesso che il ricorso all'indebitamento può essere consentito per la copertura di debiti fuori bilancio riconosciuti per spese di investimento, evidenzia che la copertura dell'eventuale relativo accordo transattivo non potrebbe che riguardare tali spese, con esclusione di quelle estranee al corrispondente incremento patrimoniale, situazione che non sembrerebbe, invero, alla luce delle precedenti considerazioni, ricorrere nella rappresentata vicenda.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 3.9 e dell'11.9.2019.

Il Magistrato relatore

F.to Giovanni Natali

Il Presidente

F.to Maurizio Stanco

Depositata in Segreteria il giorno 11 settembre 2019

Il Direttore della segreteria

F.to dott. Salvatore Sabato