



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere (relatore)
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nelle Camere di consiglio del 10 e del 18 dicembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.u. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*"

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "*Pronuncia di orientamento generale*" sull'attività consultiva;

VISTE le deliberazioni della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione del 14 febbraio 2019, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo per l'anno 2019*"

VISTO il decreto del 15 maggio 2019, n. 6, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

VISTA la nota del 2 agosto 2019, protocollo n. 2860, del comune di **Campo di Giove (AQ)**, con la quale il Sindaco ha avanzato una richiesta di parere a questa Corte per tramite il CAL;

VISTA la nota del 9 agosto 2019 del CAL con la quale è stata inoltrata la richiesta di parere del comune di Campo di Giove, ns prot. n. 3257, di pari data;

VISTA l'ordinanza del 5 dicembre 2019, n.48 /2019, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Marco VILLANI,

FATTO

Il Comune di Campo di Giove (AQ), ha inviato a questa Sezione richiesta di parere con riguardo alle modalità da adottare "per ricondurre al sistema di bilancio la nuova entità finanziaria giudizialmente accertata", derivante da un contenzioso civile, conclusosi con sentenza della Corte Suprema di Cassazione, prima sezione civile, del 5 marzo 2019, n. 11565. Va premesso in fatto che il comune di Campo di Giove, con atto pubblico del 16.05.1996 , ai sensi dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928 e della legge regione Abruzzo n. 25 del 1988, aveva venduto un terreno sul quale la società "Zeus Mineral Quelle Spa", avrebbe dovuto realizzare, nell'arco di cinque anni, un impianto industriale di imbottigliamento delle acque minerali; il contratto conteneva una clausola risolutiva espressa con cui si stabiliva che, qualora la società acquirente non avesse realizzato tale impianto, il terreno oggetto della compravendita, sarebbe stato retrocesso al Comune senza alcun indennizzo, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 1988.

La Giunta della Regione Abruzzo con successiva deliberazione del 28 novembre 1996, autorizzava il comune di Campo di Giove al reinvestimento della somma introitata dalla vendita del terreno a parziale finanziamento dell'acquisto di impianti sciaviari siti nel comune stesso.

Il terreno veniva, poi, automaticamente retrocesso al Comune a seguito della realizzazione dell'opificio senza, tuttavia, che il Comune stesso restituisse l'importo della vendita.

A seguito del fallimento della "Zeus Mineral Quelle Spa", la curatela fallimentare chiamava in giudizio il Comune per la restituzione dell'introito di vendita. Il Tribunale di Sulmona, con sentenza del 18 settembre 2009 dichiarava risolto il contratto di compravendita per effetto della clausola risolutiva in esso contenuta e condannava l'Ente a restituire la somma di euro 265.899,60, oltre agli interessi legali dal 13 settembre 2007 e al maggior danno commisurato alla differenza tra il tasso di rendimento medio annuo dei titoli di Stato di durata superiore a dodici mesi, oppure il tasso di inflazione, se superiore, e il tasso degli interessi legali, oltre le spese del giudizio.

Successivamente la Corte di appello di L'Aquila, con sentenza n. 564 del 2016 depositata il 1° giugno 2016 confermava l'impugnata sentenza con l'aggravio delle spese di lite.

Avverso la predetta sentenza della Corte di appello il comune di Campo di Giove adiva la Corte di Cassazione, che a sua volta confermava la sentenza d'appello condannando il ricorrente comune di Campo di Giove alle ulteriori spese di lite.

Al riguardo, i quesiti posti dall'Ente vertono sui seguenti profili:

"1) se può configurarsi l'ipotesi di "debito maturato" prima del 7 novembre 2001, data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, considerato che l'obbligazione risarcitoria dell'ente è nata al momento della sottoscrizione dell'atto di compravendita (1996), sebbene

accertata solo successivamente, e per tale via rendere possibile, in presenza, ovviamente, degli altri presupposti di legge di cui all'art. 194, comma 3, decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (Tuel), la contrazione di nuovo mutuo;

2) se, in alternativa, possa rientrare fra le spese di investimento di cui all'art. 3, c. 18, legge n. 350 del 2003, la parte del debito relativa alla sola sorte capitale liquidata in sentenza e dunque se vi è la possibilità per il Comune, sempre in presenza delle altre condizioni di legge innanzi richiamate, di contrarre mutuo per la sua copertura, considerato che l'importo da mutuare altro non è che la restituzione di una somma che, quando è stata incassata (1996), è stata impiegata per una spesa di investimento iscritto al titolo II della spesa, che ha fatto registrare un indubbio incremento patrimoniale per l'ente".

DIRITTO

1. Secondo consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL.

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare preliminarmente come il limite della funzione consultiva faccia escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge e vieta che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere. Questo aspetto preliminare determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Al contempo la richiesta di parere deve avere ad oggetto questioni interpretative riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica". Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1^o luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010)..

2. Alla luce dei consolidati principi ora richiamati, la richiesta di parere in esame deve essere ritenuta, sotto il profilo oggettivo, parzialmente ammissibile, nei limiti su indicati di generalità e astrattezza.

3. Per quanto attiene al primo quesito, ed in particolare al momento della maturazione del debito, rileva quanto deliberato dalla sentenza n. 12/2007-QM delle Sezioni riunite, nella quale è stabilito che "nel caso di una delibera di indebitamento per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 (data di entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ptpl.altervista.org 13 ottobre 2001, n. 3), ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa, a prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.), e non già al momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione da cui sia scaturita, in seguito, la sentenza esecutiva".

Si osserva, incidentalmente, che, in ipotesi come quella in esame, il cui oggetto è una litispendenza risalente nel tempo, si sarebbe dovuto, ai fini di una corretta gestione finanziaria iscrivere un adeguato e congruo accantonamento a fondo rischi. Con tale appo contabile si sarebbero potuti sterilizzare gli effetti negativi in bilancio, specie in presenza di contenzioso che già in origine mostrava significative probabilità di soccombenza.

4. Passando al secondo quesito, si ricorda preliminarmente che l'articolo 119 della Costituzione vieta agli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da qu investimento, pena la nullità dei relativi atti negoziali.

Tale divieto è una declinazione del principio di sana gestione finanziaria sancito all'art.81, c. 1 della Costituzione che recita: "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico", che vincola anche le autonomie territoriali al contenimento dell'indebitamento ed al ricorso allo stesso soltanto a fini di investimento. Al riguardo, l'art. 202, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 recita: *«Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste da//e 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»*. Inoltre, l'art. 41, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 ha declinato il regime di applicazione del predetto art. 194, comma 3, del Tuel, che autorizza l'assunzione di mutui per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, stabilendo che *"Per il finanziamento di spese di parte corrente, i/ comma 3 dell'art. 194 de/ citato testo unico di cui a/ 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"*. La legge ha poi stabilito che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori che hanno assunto la relativa illegittima 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 di commissione della violazione (art. 30, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

Riguardo al concetto di spesa di indebitamento si richiama la fondamentale pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti (delib. n. 25/CONTR/11) che hanno definito investimento soltanto le spese relative alle fattispecie tipizzate dall'art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003 e da cui "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".

Tali conclusioni sono state di recente ribadite dalla Sezione regionale Puglia (delib. n. 156/2018/PAR e n. 83/2019/PAR).

Per quanto attiene alla finanziabilità con mutuo dei debiti fuori bilancio, nelle similari fattispecie, derivanti da procedure espropriative, si richiamano i criteri interpretativi dettati dalla pronuncia di massima delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 13/SSRR/QMIG/16. Considerato che l'oggetto della richiesta di parere deve essere circoscritto alla sola valutazione dei profili inerenti il quadro normativo di riferimento, non potendo costituire, di contro, oggetto di valutazione da parte della Sezione fattispecie concrete né profili attinenti alla legittimità degli atti, codesto comune valuterà, alla luce delle citate pronunce delle Sezioni riunite, se l'importo per sorte capitale liquidato in sentenza, possa rientrare nelle fattispecie di cui all'art. 3, c. 18, l. 350 del 2003.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo che

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del comune di Campo di Giove (AQ), al Presidente del Consiglio comunale, nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nelle Camere di consiglio del 10 e del 18 dicembre 2019.

Il Magistrato relatore
F.to Marco VILLANI

Il Presidente
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in segreteria il 23 Dicembre 2019
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella Giammaria
F.to Carla Lomarco