

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

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Michela Muti	

nell'adunanza in camera di consiglio del 23 novembre 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere (prot. n. 4354 CdC del 26 ottobre 2018), formulata dal Sindaco del Comune di Palagianello (TA).

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art 10 bis decreto-legge 24/06/2016 n. 113 conv. dalla legge 7/08/2016 n. 160 che ha integrato l'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 117 del 16 novembre 2018 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 23 novembre 2018;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, P. Ref. Rossana De Corato;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Palagianello (TA) ha presentato un'istanza di parere volta ad individuare la tipologia di spese da considerare nell'ambito di quelle d'investimento, dato che intende assumere un mutuo, non disponendo di risorse sufficiente per finanziare il debito.

Nello specifico, il rappresentante legale del comune ha rappresentato che:

"...Il Comune di Palagianello disponeva la risoluzione di una concessione d'opera pubblica, in danno del concessionario.

Quest'ultimo ha contestato giudizialmente tale risoluzione.

L'autorità giurisdizionale adita, previa declaratoria di illegittimità della disposta risoluzione, ha condannato l'Ente a pagare le seguenti somme:

- *una somma di denaro pari a quanto anticipato dal concessionario, in favore del concedente, per opere già realizzate da un soggetto terzo;*
- *una somma pari al 10% dei lavori non eseguiti;*
- *oltre interessi legali maturati.*

Si chiede, pertanto, se tali somme rientrano nella nozione di investimento, ovvero in quella di indebitamento di cui all'art. 3 della Legge n. 350/2003..."

Considerato in

DIRITTO

Secondo il consolidato orientamento assunto dalla Magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la suddetta istanza 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.

1.2. Per quel che concerne le valutazioni sull'ammissibilità oggettiva del quesito sottoposto all'attenzione della Sezione, ritiene il Collegio che ricorrano le condizioni ed i requisiti previsti dalla vigente normativa quali elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, per procedere all'analisi nel merito.

Osserva, comunque, il Collegio che la funzione consultiva può essere circoscritta esclusivamente agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo preclusa a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata e che ogni decisione rimane di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente.

MERITO

Preliminarmente, il Collegio rappresenta che l'attività consultiva non può estendersi, sotto il profilo interpretativo, sino a formulare suggerimenti risolutivi di questioni che involgono singole fattispecie concrete e specifiche, tanto più se, come nel caso di specie, gli avvenimenti che hanno generato il debito sono stati sottoposti all'attenzione di altra autorità giudiziaria. Quindi, in disparte la considerazione che l'elenco delle spese indicate dall'ente, così come descritte (somma di denaro pari a quanto anticipato dal concessionario, in favore del concedente, per opere già realizzate da un soggetto terzo, somma pari al 10% dei lavori non eseguiti ecc.), non consente, comunque, di esprimere una valutazione in merito all'inclusione o meno delle stesse tra le spese d'investimento, il Collegio si soffermerà, più in generale, sulla definizione di spese d'investimento - come tali suscettibili di essere finanziate con mutuo - e sul relativo quadro normativo di riferimento.

L'art. 3, co. 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria per l'anno 2004) ha definito la nozione di investimento prevedendo che ai fini dell'art. 119 Cost. costituiscono investimento:

- 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".

La norma è stata fatta oggetto di interpretazione da parte delle Sezioni regionali di controllo che hanno affrontato il problema dell'estensione oggettiva del comma 18 cit. in rapporto al tema del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e della loro finanziabilità con mutuo. Infatti, successivamente alla modifica dell'art. 119 Cost. operata dalla l. cost. 1/2001, la qualificazione di una spesa in termini di investimento riveste carattere dirimente ai fini della sua finanziabilità con l'indebitamento. Inoltre, con specifico riferimento alla materia dei debiti fuori bilancio, l'art. 41, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 ha precisato il regime di applicazione dell'art. 194, comma 3, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 prevedendo che l'assunzione di mutui prevista per la loro copertura dalla norma da ultimo citata è consentita con esclusivo riferimento alle spese maturate prima dell'8 novembre 2001 (data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2001). Tale limite temporale, in considerazione di quanto detto, non trova applicazione per le spese di investimento in quanto per il loro finanziamento non vi è alcuna preclusione.

Le Sezioni Riunite, con deliberazione n. 25/CONTR/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.

La consolidata giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo della Corte di conti, sulla scorta di quanto rilevato dalla Sezione Regionale di Controllo per il Veneto con la deliberazione n. 20/2007/PAR, ha evidenziato che la ragione per cui correttamente la Cassa Depositi e prestiti esclude dalle spese finanziabili quelle di natura risarcitoria è riconducibile alla circostanza 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.

Alla luce dei profili esegetici suindicati, il Collegio invita il comune istante a verificare attentamente se le tipologie di spese, per le quali è stato condannato al pagamento nei confronti del concessionario, rientrano tra quelle d'investimento e, quindi, finanziabili con mutuo.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Palagianello (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 23 novembre 2018.

Il Relatore

F.to Rossana De Corato

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 23 novembre 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo