

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

Nella camera di consiglio del 19 aprile 2013 composta da:

Consigliere	Michele Grasso	Presidente f.f.
Primo Referendario	Luca Fazio	
Primo Referendario	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco Dimarco	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Ruvo di Puglia (BA)
pervenuta in data 21/03/2013 prot. n. 908;
Vista l'ordinanza n. 24/13 del 28/03/2013 con la quale è stata convocata la
Sezione Regionale di Controllo per il giorno 19/04/2013;
udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Ruvo di Puglia, con la nota riportata in epigrafe, illustra che negli anni tra il 2001 ed il 2003 l'Ente ha emanato una serie di decreti di esproprio al fine di attuare vasti piani di edilizia residenziale pubblica a favore di cooperative costituite per gli scopi previsti dalla L. n.865/1971; che, avverso i decreti di esproprio, hanno proposto opposizione innanzi alla Corte di Appello di Bari i proprietari espropriati a cui era stata offerta dal Comune un'indennità di circa €. 22 al mq e che dal luglio 2005 la prima Sezione della Corte di Appello ha emesso *numerose sentenze che hanno ribaltato la quantificazione originaria con stime dei CTU fortemente diversificate* che hanno comportato che le pronunce variassero da un minimo di €. 38 al mq. ad un massimo di €. 295 al mq *determinando rilevanti discriminazioni tra gli stessi ricorrenti anche tra appezzamenti di terreno inclusi nel medesimo comparto.*

Il Sindaco aggiunge che l'ultimo incarico di CTU in ordine cronologico (novembre 2011) è stato disposto dalla Prima Sezione Civile della Corte di Appello di Bari sulla base della constatazione che il valore del terreno stimato dal consulente per € 271 al mq. era *notevolmente superiore a quello risultante da altre perizie aventi ad oggetto terreni di caratteristiche affini nel medesimo agro di Ruvo di Puglia si da eccedere la normale oscillazione interpretativa nei metodi estimativi.*

Inoltre, il Sindaco precisa che l'amministrazione comunale sta cercando di utilizzare tutti gli strumenti di cui l'ordinamento dispone, tra cui anche il ricorso per revocazione, ma ciò non attenua l'esposizione debitoria del Comune soggetto espropriante direttamente obbligato nei confronti dei proprietari che hanno ottenuto pronunce favorevoli; tale esposizione debitoria, secondo il Sindaco, ammonta a circa 15.000.000 di euro ma sarebbe addebitabile al Comune per la realizzazione dei contratti di quartiere soltanto per il 5% circa poiché la quota restante grava sui beneficiari dei piani di edilizia residenziale pubblica nei confronti dei quali sono state intraprese le azioni di rivalsa.

Pertanto, il Sindaco precisa che l'Ente potrebbe proporre a tutti coloro che vantano diritti di credito un accordo transattivo consistente in una riduzione del 35 – 40% delle pretese con impegno del Comune a pagare immediatamente; tuttavia, si renderebbe necessaria la contrazione di un mutuo per ottenere disponibilità liquida immediata.

Ad avviso del Sindaco, l'attivazione di un prestito perseguirebbe tre risultati fondamentali: a) garantirebbe all'Ente una disponibilità di cassa che permetterebbe un abbattimento dell'esposizione debitoria di proporzioni insperate; b) assicurerebbe una riduzione consistente per quella parte di esposizione debitoria direttamente riconducibile all'Ente per la realizzazione di opere inserite nei contratti di quartiere, risparmio che supererebbe la somma di €. 500.000,00; c) permetterebbe ai soci delle cooperative aventi redditi medio bassi o monoreddito di restituire somme ingenti nei tempi concessi dal contratto di mutuo.

Conclusivamente il Sindaco richiede il parere della Sezione per accertare se sia giuridicamente possibile procedere alla stipula di un prestito per finanziare l'operazione descritta considerando che *sebbene non si tratti di opere pubbliche in senso stretto, sicuramente va evidenziato che l'edilizia residenziale pubblica rientra nei fini istituzionali dell'ente ed è finalizzata a realizzare opere di interesse generale consistenti nel perseguire il diritto alla casa e all'abitazione dei ceti meno abbientied in tale contesto, dunque, ben potrebbe inquadarsi il concetto di investimento che giustificerebbe il ricorso ad una operazione di mutuo conformemente a quanto previsto dall'ordinamento finanziario contabile e dall'art. 119 della Costituzione.*

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 che è 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.

Ad avviso del Collegio, il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di Ruvo di Puglia, da ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza, può ritenersi rientrare nell'alveo della contabilità pubblica poiché incentrato sull'esame della disciplina in materia di indebitamento degli enti locali.

La Sezione evidenzia che l'art. 119, ultimo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18/10/2001, n. 3 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 legislazione vigente fornisce le nozioni di indebitamento e di investimento.

Infatti, l'art. 3, comma 17, della L. 24/12/2003 n. 350 precisa che costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee

(EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate.

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.

Il Collegio evidenzia, pertanto, che, ai sensi dell'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 e 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.*

Deve aggiungersi che già antecedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha previsto per le Regioni e gli Enti locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spese di investimento, il legislatore aveva, in via eccezionale, autorizzato con l'emanazione della L. 27/10/1988 n. 458, la Cassa depositi e prestiti a concedere ai comuni ed alle province mutui, per un importo complessivo di lire 900 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989, destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio, maturati alla data del 31 dicembre 1987, per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità. L'onere di ammortamento dei mutui era, peraltro, assunto a carico dello Stato.

I maggiori oneri ammissibili a mutuo dovevano derivare a) da stime definitive, e non impugnate, della Commissione provinciale espropriazioni; b) da transazioni giudiziali o extra giudiziali intervenute tra l'ente locale e i soggetti espropriati; c) da sentenze passate in giudicato o esecutive, con le quali vengono stabilite le indennità, i risarcimenti o ogni altra somma dovuta agli espropriati e maturata al 31 dicembre 1987 per interessi, rivalutazione monetaria, risarcimento danni o altro; d) da indennità stabilite da consulenti tecnici d'ufficio prima del 31 dicembre 1987 ed accettate dall'ente espropriante e dai soggetti espropriati anche successivamente; e) da accordi o da transazioni intervenute prima del 31

dicembre 1987; f) da conguagli dovuti in applicazione della legge 29 luglio 1980, n. 385.

La Circolare della Cassa Depositi e Prestiti del 1° gennaio 1989 n. 1166 aveva ulteriormente chiarito che per "maggiori oneri" deve intendersi la differenza tra quanto è stato determinato con atto definitivo in sede giudiziale o amministrativa e la misura dell'indennità di esproprio a suo tempo determinata con decreto dell'autorità regionale o dell'autorità delegata.

Ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. d) del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, sono riconoscibili i debiti fuori bilancio derivanti da procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità e che, con la circolare della Cassa Depositi e Prestiti del 27 maggio 2003 n. 1251, è stato specificato che, all'interno delle tipologie di debiti elencate all'art. 194 TUEL, costituiscono debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento, finanziabili con ricorso a mutuo a prescindere dal limite temporale dell'8 novembre 2001 (data di entrata in vigore della L. Cost. n. 18/10/2001 n. 3 ed individuata dall'art. 41, c. 4, della L. 28/12/2001 n. 448/2001) anche quelli derivanti da procedure espropriative di beni per opere di pubblica utilità, relativamente all'importo dell'investimento in beni acquisiti al patrimonio o al demanio, con esclusione di oneri risarcitori, interessi e spese.

Il Collegio, rilevato che ogni eventuale decisione inerente il ricorso all'indebitamento rientra esclusivamente nelle scelte discrezionali dell'Ente, in via generale ed astratta evidenzia 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.

Il ricorso all'indebitamento, nei limiti su descritti, deve, peraltro, tener conto della rigorosa osservanza delle norme dettate dagli articoli 202 e seguenti del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267.

Infine, questa Sezione non può non richiamare l'attenzione sulla necessità di procedere tempestivamente alle azioni di rivalsa esigendo i relativi pagamenti dai beneficiari dei piani di edilizia residenziale pubblica.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 19 aprile 2013.

Il Relatore
F.to Stefania Petrucci

Il Presidente f.f.
F.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 2 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo