



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nella camera di consiglio del 17 dicembre 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota prot. n. 142/pareri/2009 del 18 novembre 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Rivanazzano Terme (PV) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 332 dell'11 dicembre 2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Rivanazzano Terme;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

PREMESSA

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Rivanazzano Terme ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito alle seguenti questioni, attinenti al mancato pagamento di rate di mutui concessi all'Ente dall'INPDAP:

- se il termine di prescrizione riguardante il pagamento delle rate di un mutuo sia decennale con decorrenza dalla scadenza della singola rata;
- se tale termine sia applicabile anche all'indennità di mora prevista dall'art. 5 della Legge n. 843/1978 e agli interessi di mora di cui all'art. 4 della Legge n. 498/1938, ovvero sia quinquennale ai sensi dell'art. 2948 n. 4 c.c.;
- quale sia il regime giuridico applicabile agli interessi moratori dopo l'abrogazione dell'art. 4 della Legge n. 498/1938 ad opera dell'art. 24 del D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008;
- se, ai fini della legittimità del riconoscimento del debito fuori bilancio, il mancato pagamento di rate di mutuo sia inquadrabile nell'ipotesi di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del D.lgs. n. 267/2000.

IN VIA PRELIMINARE

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che, non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento

che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

NEL MERITO

I Comuni possono richiedere all'INPDAP la concessione di mutui, al fine della realizzazione di opere di pubblica utilità, che accrescano il patrimonio comunale e soddisfino le esigenze della collettività.

Il ritardo nel versamento delle rate di ammortamento, comprendenti la quota capitale e la quota d'interessi, rispetto alle scadenze previste fa scattare l'applicazione dell'indennità e degli interessi di mora.

L'indennità di mora si applica nel primo anno di ritardo nel pagamento delle rate ed è a carico del Tesoriere dell'Ente cui è stata notificata la delegazione di pagamento a garanzia del mutuo (art. 3 della Legge n. 843/1978).

Gli interessi di mora, a carico, invece, dell'Ente mutuatario, venivano quantificati, secondo quanto previsto dall'art. 4 della Legge 11 aprile 1938, n. 498, con riferimento al tasso vigente al momento della scadenza della rata non versata, maggiorato dello 0,50%.

Tale norma, tuttavia, è stata abrogata dall'art. 24 del D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008.

Ovviamente la disciplina speciale dei mutui concessi dall'INPDAP ai Comuni deve ritenersi integrata, per quanto non espressamente previsto, dalla disciplina ordinaria civilistica delle obbligazioni pecuniarie e del contratto di mutuo.

Ed è proprio nella disciplina civilistica che vanno ricercate le risposte ai quesiti posti dal Comune di Rivanazzano Terme.

Più precisamente, per quanto riguarda il termine prescrizione relativo al pagamento delle singole rate di mutuo, occorre considerare che, dal punto di vista civilistico, la restituzione, da parte del mutuatario, del capitale con gli interessi, secondo quanto previsto nel piano di ammortamento, deve essere considerata un'unica obbligazione ad esecuzione frazionata nel tempo. La rateizzazione dell'unico debito (di restituzione) in più versamenti periodici di un determinato importo non determina il sorgere di distinte obbligazioni a carattere periodico (in tal senso anche Cass. 3 febbraio 1994, n. 1110).

Ciò comporta, innanzi tutto, l'applicazione del termine prescrizionale ordinario di dieci anni, e non quello breve quinquennale che, ai sensi dell'art. 2948 c.c., riguarda le prestazioni periodiche.

Per quanto riguarda la decorrenza del termine prescrizionale, va ribadito il principio secondo cui sono soggetti ad autonoma prescrizione i singoli ratei a decorrere dal termine fissato per ciascuno di essi, in quanto, già a seguito del mancato pagamento di ciascuna rata, al mutuante sono accordati strumenti per la tutela della propria posizione giuridica (ad esempio l'immediata restituzione dell'intero secondo quanto previsto dall'art. 1819 c.c., in aggiunta ai rimedi ordinari come il pagamento degli interessi moratori).

Ciò risulta in coerenza con la regola sancita dall'art. 2935 c.c., in base al quale la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere (in tal senso anche Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Marche 30 giugno 2005, n. 443 e Sez. giurisdiz. Sardegna 15 ottobre 2003, n. 1034).

Pertanto, dalla scadenza di ogni singola rata decorrerà il termine prescrizionale ordinario di dieci anni, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2935 e 2946 c.c.

Deve ritenersi applicabile il termine ordinario decennale anche al mancato pagamento dell'indennità di mora, che, ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 843/1978 è posta a carico dei tesorieri e praticata *una tantum* nel primo anno di ritardo nel pagamento delle rate. Infatti, tale indennità deve considerarsi accessoria rispetto all'obbligazione principale (di restituzione) oggetto del mutuo e come tale segue il medesimo termine prescrizionale.

Per quanto riguarda, gli interessi moratori, deve ritenersi che ora, a seguito dell'abrogazione espressa della Legge n. 498/1938 operata dall'art. 24 del D.L. n. 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008, essi siano assoggettati alla disciplina ordinaria civilistica, ossia in prima battuta all'art. 1224 c.c.

Il termine prescrizionale applicabile a tali interessi deve ritenersi quello ordinario di dieci anni. Infatti, come da principio giurisprudenziale consolidato, la prescrizione quinquennale, posta dall'art. 2948 n. 4 c.c. per tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi, si applica alle obbligazioni periodiche o di durata, dovute per una *causa debendi* continuativa nella propria fonte di determinazione e perciò agli interessi che hanno scadenza periodica anche indipendentemente dal rimborso del capitale a cui attengono (per tutte Cass. civ., Sez. I, 16 novembre 2007, n. 23746; Cass. nn. 14080/2004, 2498/1998 e 4947/1990).

Tali non sono gli interessi moratori, i quali, inoltre, essendo accessori rispetto all'obbligazione principale, devono seguire appunto, quanto alla prescrizione, la sorte del titolo principale (Cass. civ., Sez. lav., 28 maggio 1990, n. 4947; Cass. n. 6046/1988; Cass. n. 916/1982).

Infine, si ritiene che, ai fini della legittimità del riconoscimento di debiti fuori bilancio, il mancato pagamento di rate di mutuo non possa essere ricompreso nell'ambito di previsione dell'art. 194 lett. e) del TUEL, che espressamente e testualmente si riferisce all'acquisizione di beni e servizi. Com'è noto, l'elencazione contenuta nell'art. 194 del TUEL è tassativa e, stante la natura di disciplina eccezionale, deve essere considerata di stretta interpretazione.

In conclusione, il termine prescrizionale riguardante il pagamento delle rate di mutuo è quello ordinario di dieci anni e decorre dalla scadenza della singola rata.

Il termine prescrizionale ordinario di dieci anni si applica anche all'indennità di mora prevista dall'art. 5 della Legge n. 843/1978 e agli interessi moratori.

La disciplina applicabile agli interessi moratori dopo l'abrogazione della Legge n. 498/1938 ad opera dell'art. 24 del D.L. n. 112/2008 convertito nella Legge n. 133/2008 è quella civilistica ordinaria.

Ai fini della legittimità del riconoscimento del debito fuori bilancio, il mancato pagamento di rate di mutuo non è inquadrabile nell'ipotesi di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), del D.lgs. n. 267/2000.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
in data 21 dicembre 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)