



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*nella Camera di consiglio del 16 marzo 2015*

*composta dai seguenti magistrati:*

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Maria Teresa D'Urso	Consigliere;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Elena Papa	Referendario;

**VISTO** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**VISTO** il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

**VISTE** la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei conti;

**VISTA** la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

**VISTA** la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

**VISTO** il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

**VISTA** la L. 4 marzo 2009, n. 15;

**VISTA** la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 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, Sezione Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante “Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva”;

**VISTA** la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

**VISTO** il decreto n.2 del 2015, con il quale il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

**CONSIDERATA** la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cellere, con nota del 20 dicembre 2014 n.3381, acquisita al protocollo della Sezione con il n.5943 del 24 dicembre 2014;

**VISTA** l'ordinanza presidenziale n.10 dell'11 marzo 2015, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

**UDITO**, nella camera di consiglio del 16 marzo 2015 il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

#### **PREMESSO**

Con nota indicata in epigrafe, non inoltrata a questa Sezione tramite il

C.A.L., il Sindaco del Comune di Cellere ha formulato richiesta di parere in materia di possibilità di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di lavori di straordinaria manutenzione di un immobile ottenuto in comodato gratuito da un Ente ecclesiastico.

### CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite, dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma l'esercizio della funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, che deve essere il legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003 e, sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve riguardare la materia della contabilità pubblica.

Nella specie, in relazione al **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto presentata a firma del Sindaco pro-tempore, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL).

Occorre evidenziare che, peraltro, la richiesta avrebbe dovuto essere inoltrata dal Comune di Cellere per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla legge regionale 1/2007, del quale da tempo la Sezione sollecita il concreto svolgimento della funzione di "filtro" attribuitagli a livello ordinamentale, per agevolare la pronta ed omogenea risoluzione delle questioni

interpretative di contabilità pubblica nell'ambito del territorio regionale di riferimento.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere è del pari ammissibile, poiché il quesito è direttamente attinente all'interpretazione ed all'applicazione di disposizioni relative all'indebitamento (art.202 TUEL), la cui applicazione ha un effetto diretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio dell'Ente e, dunque, rientra nella pur ristretta e sostanziale nozione di "contabilità" che si ritiene strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03.

Giova in proposito ricordare che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del D.L. 1° 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 (S.R. Delibera n. 54, del 17 novembre 2010).

Per cui possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - intesa come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici "anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (S. R. Corte conti

deliberazione n.14 dell'8 marzo 2011).

Il limite conformativo della funzione consultiva della Sezione di controllo è da identificarsi, da un canto, nell'escludere qualsiasi possibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa ricadente nella esclusiva competenza dell'Ente locale; dall'altro nell'evitare che l'esercizio della funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi, soprattutto giurisdizionali.

La funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

Per quanto fin qui esposto, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta ad esaminare il quesito sotto il profilo giuridico generale ed astratto in tema contabile, senza scendere in valutazioni del caso concreto suscettibili di determinare un'ingerenza della Corte nella discrezionale attività dell'Ente.

Quanto al merito del quesito ermeneutico, il Sindaco del Comune di Cellere espone di aver ottenuto all'inizio del 2014 un contributo regionale pari ad euro 258.843,13, avendo partecipato ad un bando dell'Assessorato Agricoltura per realizzare il programma di sviluppo rurale del Lazio 2007-2013, in relazione a cui, con D.G.R. n.654 del 7 agosto 2009, sono state approvate le "misure di investimento asse III".

Avendo stipulato in data 5 marzo 2010 un contratto di comodato gratuito con un Ente parrocchiale per la disponibilità ventennale -con effetto

dal 1° febbraio 2010- per realizzarvi una Sala polivalente in cui svolgere attività di promozione e sviluppo territoriale, nonché attività sociale e dovendo a tal fine realizzare lavori di straordinaria manutenzione sul medesimo per euro 287.603,00, il Sindaco avanza richiesta di parere in merito alla possibilità di stipulare un mutuo per finanziare tali oneri nella misura del 10%, non coperta dalla concessione del contributo regionale.

In linea generale, è anzitutto opportuno evidenziare che l'articolo 119, comma 6, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha conferito rilevanza costituzionale al principio il principio della c.d. *golden rule*, ossia del ricorso all'indebitamento come finalizzato in via esclusiva al finanziamento di investimenti, prevedendo che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano ricorrere all'indebitamento "*solo per finanziare spese di investimento*".

La L. costituzionale 20 aprile 2012, n.1, nell'introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale è intervenuta anche sull'articolo 119 Cost. nel quale, per la parte che qui interessa, nel ribadire che l'indebitamento delle autonomie territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento, ha introdotto due ulteriori condizioni all'indebitamento medesimo, richiedendo che ad esso si possa procedere solo con "*la contestuale definizione di piani di ammortamento*" ed a condizione che l'equilibrio di bilancio sia rispettato "*per il complesso degli Enti di ciascuna Regione*".

La regola della non finanziabilità delle spese correnti con indebitamento già esisteva nell'ordinamento degli Enti locali, che all'art. 202, comma 1, D. Lgs. n.267/00, stabiliva: "*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”.*

Destinazioni di legge di volta in volta puntualmente individuate da specifiche disposizioni normative: gli Enti locali sono stati eccezionalmente autorizzati, ad esempio, dall'articolo 27, comma 14, della legge n. 448/2001, a contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, pur essendo preclusa in generale la loro possibilità di indebitarsi per finanziare spese di natura corrente, quali gli oneri relativi alla gestione del servizio di trasporto pubblico locale e conseguenti disavanzi.

O ancora dall'art. 41, comma 4, della L. n. 448/2001, volto a precisare il regime di applicazione dell'articolo 194, comma 3, del TUEL, che autorizzava la contrazione di mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio, nel senso di autorizzare il ricorso alla stipula di mutui per il finanziamento di spese di parte corrente derivanti dalla copertura dei debiti fuori bilancio con effetto limitato a quelli maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'articolo 30, comma 15, della L. n. 289/2002 (finanziaria 2003) ha, quindi, sancito la generale nullità degli atti e dei contratti di indebitamento degli Enti locali stipulati in violazione dell'articolo 119 della Costituzione per il finanziamento di spese diverse da quelle d'investimento.

Al fine di dare più specifica attuazione alla previsione del ricorso all'indebitamento da parte degli Enti locali, l'articolo 3, commi 16-21, L. n. 350/2003 (finanziaria 2004) ha dettato regole ermeneutiche per individuare,

specificamente, le fattispecie costituenti indebitamento agli effetti dell'applicazione dell'articolo 119, sesto comma, Cost. e le operazioni integranti investimento.

Ai sensi dell'art. 3, comma 17, della L. n. 350/2003 costituiscono indebitamento: *“l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'Ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario”*.

Ai sensi dell'art. 3, comma 18, della L. n. 350/2003, integrano investimenti, tra gli altri, gli interventi di acquisto, costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di fabbricati residenziali e non residenziali e la costruzione, demolizione, ristrutturazione, recupero e manutenzione straordinaria di opere e impianti.

La Corte costituzionale, nella sentenza n.425 del 29 dicembre 2004, in cui ha dichiarato infondate le censure sollevate da alcune Regioni in relazione ai commi 17, 18, 19 e 20 dell'art. 3 in esame, sul presupposto che spettasse alla Regione, e non allo Stato, il potere di definire le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'attuazione del vincolo espresso nell'art. 119, sesto comma, della Costituzione, ha osservato che le definizioni fornite nelle disposizioni qui impugnate costituiscono principi di finanza pubblica che



spettano alla esclusiva competenza del legislatore statale e che esse “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”.

Contestualmente alle misure di riduzione della consistenza dell'indebitamento degli Enti locali, sono stati progressivamente introdotti, nel vigente ordinamento, limiti più rigorosi alla possibilità di contrarre nuovo indebitamento, con particolare riferimento ai limiti massimi del medesimo (art. 8 L. 183/2011).

L'art. 204 del TUEL consente di assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato soltanto se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere (mutui contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate correnti (quelle di cui ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente all'anno di assunzione dei mutui).

Percentuale di incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti la quale, inizialmente fissata nella misura del 15% è stata gradualmente ridotta nel 204 TUEL, come da ultimo modificato dall'art.1, comma 539, della L. 190/2014, al 12 % per l'anno 2011, all'8% per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015.

Nell'ambito di questo quadro normativo di riferimento, assai restrittivo, in materia d'indebitamento ed avuto riguardo alla complessiva

*ratio legis* del medesimo, ritiene il Collegio che non sia possibile per un Ente locale far ricorso all'indebitamento, neppure nella limitata misura del 10%, per finanziare opere di straordinaria manutenzione di un immobile che non sia di proprietà pubblica, ma sia stato concesso in comodato da un Ente ecclesiastico, seppur per venti anni.

Ciò in quanto, secondo le previsioni del codice civile, gli oneri relativi alle spese di straordinaria manutenzione gravano sul proprietario comodante, il quale ex art.1808 cod. civ. non è tenuto a rimborsarle al termine del contratto al comodatario, nel caso in cui quest'ultimo si sia volontariamente addossato tali oneri.

Sul comodatario gravano per legge, infatti, soltanto le spese di uso e di manutenzione ordinaria del bene concesso in comodato mentre, riguardo a quelle di manutenzione straordinaria necessarie per l'utilizzo di un immobile secondo certe modalità, il medesimo ha la facoltà di scegliere se provvedervi o meno e se decide di provvedervi, agisce nel suo esclusivo interesse e non ha diritto al rimborso, qualora tali spese non possano ritenersi necessarie per la conservazione della cosa comodata (C. 15543/2002 sull'art. 1808 c.c.).

Devono per definizione contabile ritenersi spese d'investimento, di regola, quelle erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'Ente che effettua la spesa.

È evidente che ciò non ricorrerebbe nella fattispecie oggetto di parere, nella quale non potrebbe neppure ipotizzarsi che l'Ente locale possa vittoriosamente esperire, per recuperare l'incremento di valore apportato dalla ristrutturazione all'immobile comodato, una azione di ripetizione di indebitato o

di arricchimento senza causa.

Ne consegue che il Comune dovrà valutare a monte la convenienza a stipulare il contratto di comodato di un bene richiedente opere di straordinaria manutenzione, laddove non sia in grado di sostenere gli oneri di straordinaria manutenzione con la parte corrente del suo bilancio, tenendo in debito conto che a tal fine non potrà far ricorso all'indebitamento, pur rientrando le opere di ristrutturazione e manutenzione straordinaria di fabbricati non residenziali tra gli interventi in astratto qualificabili come spese di investimento ai sensi dell'art. 3, comma 18, lett. a) della L. n. 350/2003.

**P.Q.M.**

**La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il  
parere nei termini suindicati.**

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Cellere.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 16 marzo 2015.

**Il Consigliere Relatore**

*f.to* Rosalba Di Giulio

**Il Presidente**

*f.to* Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 9 aprile 2015  
Il Responsabile del Servizio di Supporto

*f.to* Emanuele Landolina