



DELIBERAZIONE n.232/2015/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 4 dicembre 2015

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota prot. n. 6165 del 23 novembre 2015, registrata in data 26 novembre 2015 al protocollo di questa Sezione n.2697, con la quale il Sindaco del Comune di Castelpetroso ha avanzato richiesta di parere;

RITENUTA l'opportunità di discutere - sotto la voce "varie" dell'odierna Camera di Consiglio convocata con ordinanza Presidenziale n.22 del 24 novembre 2015 - , la sopracitata richiesta di parere;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Castelpetroso, con nota prot. n. 6165 del 23 novembre 2015, registrata al protocollo di questa Sezione n.2697 del 26 novembre 2015, ha inviato una richiesta di parere in merito alla possibilità di assumere un mutuo con la Cassa DD.PP., per il

finanziamento degli oneri derivanti da un incarico professionale inerente
DELIBERAZIONE N.232/2015/PAR
Sezione controllo Molise

la redazione della relazione geologica, per complessivi € 18.700,00, necessaria alla progettazione della Variante Generale al P.d.F.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Castelpetroso (CB) e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta 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, secondo cui 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.

Al riguardo va rammentato che, in merito all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte

dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle

autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n.78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n.54, le Sezioni riunite hanno affermato che l'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 *"conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica"*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n.3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*; del resto, *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica ... possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme. Trattasi, infatti, di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l'appunto, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire l'esatta interpretazione di norme, ed in particolare delle disposizioni dell'art.3, comma 18 della legge n.350/2003, in relazione alla possibilità per l'ente di assumere un mutuo con la Cassa DD.PP., per il finanziamento degli oneri derivanti da un incarico professionale inerente la redazione della relazione geologica necessaria alla progettazione della Variante Generale al P.d.F.

Merito.

Il quesito che la Sezione è chiamata a risolvere consiste nello stabilire se la spesa derivante dall'affidamento da parte di un comune dell'incarico ad un professionista per la redazione della relazione geologica necessaria alla progettazione della Variante Generale al P.d.F. possa essere ricompresa tra le spese di investimento, finanziabili tramite ricorso all'accensione di un mutuo o ad altra forma di indebitamento, ai sensi di quanto disposto dall'art.119, comma 6, della Costituzione.

Al riguardo, si ricorda che tale disposizione enuncia la regola aurea del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti, ribadita dall'art.10, comma 1, l. 24 dicembre 2012, n.243, secondo cui "Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato". Aggiunge, l'art.10, comma 2, che "In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti".

Ne consegue che la qualificazione degli oneri derivanti dall'affidamento dell'incarico professionale in questione alla stregua di spesa di investimento determina la legittimità della prospettata operazione di finanziamento, nonché immediate ricadute nella contabilizzazione degli stessi. Del resto, qualora la spesa per incarico professionale venga considerata spesa corrente, la stessa dovrà essere iscritta al titolo I, spese correnti, qualora, invece la spesa in questione venga assimilata alla progettazione di un'opera pubblica, essa andrà iscritta al titolo II, spese in conto capitale.

Come segnalato dall'Ente richiedente, la questione va risolta alla luce dell'art.3, comma 18 della legge n.350/2003, rubricato "Disposizioni in materia di oneri sociali e di personale e per il funzionamento di

DELIBERAZIONE N.232/2015/PAR
Sezione controllo Molise

amministrazioni ed enti pubblici” ed avente ad oggetto la definizione degli “investimenti” ai sensi del citato art.119, comma 6 Cost., con particolare riferimento alla lettera d), che inserisce tra le spese di investimento gli “oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale”.

Ebbene, in merito si intende richiamare quanto già espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo con deliberazione n. 25/CONTR/11 del 16 febbraio 2011, le quali, pronunciandosi su una questione di massima, hanno tra l’altro osservato che la nozione di spesa di investimento, richiamata dall’articolo 119, comma 6, della Costituzione, non può essere determinata a priori in modo assolutamente univoco sulla base della sola disposizione costituzionale, ma va desunta dai principi della scienza economica e delle regole di contabilità adottate di volta in volta nello specifico contesto di riferimento che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica. La Corte Costituzionale ha, inoltre, chiarito che 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.

Peraltro, con specifico interesse per la questione in esame, le Sezioni Riunite hanno inoltre sancito che “le disposizioni contenute nell’elenco di cui al citato articolo art.3, comma 18, della legge 350/2003, vadano lette ed interpretate in senso letterale e restrittivo. Ciò per l’esigenza di

assicurare un comportamento gestionale degli enti improntato ad una prassi di assoluto rigore ed in linea con la necessità di garantire il rispetto della regola del pareggio economico del bilancio degli enti locali, che nel nuovo sistema ordinamentale, derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione, rappresenta principio cardine della sana gestione finanziaria, a garanzia del rispetto dei complessivi equilibri di finanza pubblica, quali derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

In ragione del carattere tassativo dell'elencazione di cui all'art.3, comma 18, legge n.350/03 e tenendo conto delle considerazioni espresse dalla Corte costituzionale con la sentenza n.425/2004, le Sezioni riunite hanno quindi ritenuto precluso il ricorso all'analogia in tale ambito, affermando, per il caso sottoposto al suo esame, che "il progetto di un'opera pubblica rappresenta di per sé un bene avente un valore commerciale da contabilizzare all'interno dei conti economici degli enti, mentre non sembra possa essere attribuita la medesima valenza all'attività istruttoria destinata a confluire all'interno della delibera approvativa del piano regolatore o di sue varianti". Così concludendo che "la spesa per il conferimento di un incarico professionale per la redazione di un piano urbanistico non rientri fra quelle finanziabili tramite mutuo o altre forme di indebitamento".

Tutto ciò premesso, in risposta al quesito proposto, questa Sezione, non ravvisando validi motivi per discostarsi dalla citata pronuncia, ritiene che gli oneri derivanti da un incarico professionale inerente la redazione della relazione geologica necessaria alla progettazione della Variante Generale

al P.d.F. non possono essere considerati "spese di investimento". Trattasi

infatti di spese per attività diverse (anche se preliminari) rispetto a quelle che l'art.3, co.18, della legge 350/2003 qualifica, in modo tassativo, come "spese di investimento". Le stesse rientrano, pertanto, tra le spese correnti, anche ai fini dell'eventuale indebitamento e del rispetto del patto di stabilità.

P. Q. M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Castelpetroso.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 4 dicembre 2015.

Il Magistrato, relatore
f.to (Ref. Alessandro Verrico)

Il Presidente f.f.
f.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 18 dicembre 2015

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
f.to (dott. Davide Sabato)