



Deliberazione n. 63/2016/QMIG

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 17 marzo 2016

composta dai magistrati:

Cons. Pasquale PRINCIPATO – Presidente

Primo Ref. Valeria FRANCHI – Componente

Primo Ref. Marco DI MARCO – Componente

\* \* \*

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

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 il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva e successive modificazioni ed integrazioni rese con la deliberazione n. 9 del 4 giugno-3 luglio 2009;

Vista la deliberazione 28 novembre 2013, n. 77/PAR/2013 resa da questa Sezione ed avente ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'attivazione della funzione consultiva;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Jesi con nota prot. 5851 del 3 febbraio 2016 direttamente indirizzata a questa Sezione e qui trasmessa a mezzo PEC in pari data (prot. n. 1053);

Visto il successivo provvedimento con il quale il Presidente f.f. ha nominato il cons. Pasquale Principato relatore per la questione in esame;

Udito nella Camera di consiglio il relatore cons. Pasquale Principato;

Ritenuto in

**FATTO**

Il Comune di Jesi, con nota prot. n. 5851 del 3.2.2016 a firma del sindaco, ha formulato una richiesta di parere per sapere:

"1) se siano finanziabili con mutuo le somme liquidate dal Tribunale comprendenti l'indennità di espropriazione e gli interessi moratori fino alla data di deposito della sentenza ad eccezione

delle spese di giudizio e delle spese legali, come sostenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti, in quanto facenti parte delle somme da erogare a titolo di corrispettivo ai soggetti espropriati e decorrenti dalle date di stipula degli atti;

2) se invece siano finanziabili con mutuo esclusivamente le indennità di esproprio ma non gli interessi moratori, data la loro natura di spesa corrente;

3) se, in alternativa, siano finanziabili con mutuo le indennità di esproprio e gli interessi moratori maturati fino alla data del 7 novembre 2001, data di entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3/2001.”

Il sindaco premette che l'ente sta valutando la possibilità di finanziare, attraverso l'accensione di un mutuo, un debito fuori bilancio derivante da tre sentenze esecutive, depositate in data 15.10.2015, conseguenti ad una procedura di esproprio iniziata nel 1982.

In particolare, l'ente è stato condannato a pagare alle controparti un importo "che comprende l'indennità di espropriazione, gli interessi moratori, calcolati dalla stipula del contratto di cessione volontaria dell'area espropriabile che risale al 1982, e le spese di giudizio, comprese quelle relative alle CTU ed ai compensi professionali dei legali di controparte.”

La richiesta di parere richiama poi: a) la natura di spesa di investimento della indennità di espropriazione; b) la previsione dell'art. 41, comma 4, legge 28.12.2001, n. 448 sulla possibilità di finanziare spese correnti mediante indebitamento, limitatamente alla copertura di debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3 e c) la circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1280 del 27.6.2013, sezione n. 15.

Con nota del 4.2.2016, la medesima richiesta di parere è stata qui trasmessa anche dal Consiglio delle Autonomie locali della Regione Marche (e acquisita in pari data al n. 1103 di prot.); tale organo ha attestato che la formulazione della richiesta rispetta il modello facsimile previamente adottato.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. Ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, in capo alle Sezioni regionali della Corte dei conti è intestata un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito. In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e poi con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

Infine, con la deliberazione 28.11.2013, n. 77, questa Sezione è intervenuta a dettare criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva.

Nella richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Jesi ricorrono i requisiti sopra richiamati: viene chiesta l'interpretazione di una norma astratta; tale norma attiene senza dubbio alla materia della contabilità pubblica; non risulta che l'ente abbia già adottato atti sulla base di tale norma.

La richiesta di parere è pertanto ammissibile.

Va comunque ricordato che la funzione consultiva richiesta a questa Sezione regionale lascia ferme le doverose verifiche, cui è subordinato il ricorso all'indebitamento, relative alla capacità ai sensi dell'art. 204 TUEL e alla sostenibilità dello stesso ai sensi dell'art. 148 bis TUEL.

2. Passando al merito della richiesta di parere, la Sezione richiama innanzitutto la propria deliberazione del 24.9.2013, n. 65 con la quale si era già espressa sulla stessa questione. In tale occasione, la Sezione aveva ricordato come, a seguito della costituzionalizzazione del principio del ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento di spesa per investimento, il legislatore è intervenuto a dettare specifiche disposizioni destinate agli enti locali, al fine di dare compiuta attuazione al predetto principio che, pur previsto dalla normativa previgente (cfr. art. 202 TUEL), ammetteva diverse deroghe.

Con l'art. 41, comma 4, l. 28.12.2001, n. 448 il legislatore aveva dapprima precisato il regime di applicazione dell'art. 194, comma 3, TUEL in forza del quale è autorizzata l'assunzione di mutui per il finanziamento dei debiti fuori bilancio; con l'art. 30, comma 15, l. 27.12.2002, n. 289 era stata poi comminata la sanzione della nullità per gli atti ed i contratti posti in essere in violazione dell'art. 119 Cost., mentre con l'art. 3, commi 16-21-ter, l. 24.12.2003, n. 350 sono state dettate specifiche disposizioni in tema di concetto di investimento e di indebitamento.

L'elencazione fornita dall'art. 3, comma 18, l. n. 350 del 2003, ritenuta tassativa e non suscettiva di interpretazione analogica, "si basa su una nozione di investimento che considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare. In una parola, 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." (così Corte dei conti, SS.RR., delib. 28.4.2011, n. 25).

Nella deliberazione n. 65 del 2013 si è anche ricordato che l'applicazione dell'art. 3, comma 18, lett. e) (che prevede esplicitamente "l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose" quali investimenti) avviene spesso unitamente a quella dell'art. 194, comma 1, lett. a) e d), TUEL i quali ammettono il riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (lett. a) e procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità (lett. d).

Questa Sezione ha quindi fatto proprio e ribadito l'orientamento già espresso da altre Sezioni regionali di controllo secondo cui *"la fattispecie di cui al menzionato art. 3, comma 18, lett. e) l. n. 350/2003 deve ritenersi circoscritta alle fisiologiche attività di acquisizione di aree non potendosi ricondurre alla nozione di investimento quegli oneri ulteriori che patologicamente si possano aggiungere in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi*

*dall'Amministrazione, da cui scaturisca l'obbligo di risarcimento del danno"* (cfr. Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 87/2013/PAR, Sez. reg. contr. Veneto, delib. n. 20/2007/PAR) e, comunque, non possa estendersi ad ulteriori accessori quali eventuali spese legali, spese per consulenze tecniche di ufficio o interessi maturati.

3. Più di recente, peraltro, la questione è stata affrontata, ai fini dell'applicazione dell'art. 30, comma 15, l. 27.12.2002, n. 289, dalla Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, con la sentenza 18.3.2015, n. 24.

Tale pronuncia ha richiamato il principio interpretativo secondo cui il divieto di dare copertura con mutui ai debiti fuori bilancio maturati dopo l'8.11.2001 vale solo per quelli che si riferiscono a "spese di parte corrente" e non anche ai debiti fuori bilancio che si riferiscono a "spese di investimento". Ha anche proceduto ad una interpretazione combinata delle due tipologie di debiti fuori bilancio enunciate dall'art. 194, comma 1, alle lettere a) e d).

In particolare, con riferimento alle sentenze esecutive, la sezione umbra ha affermato che *"i debiti fuori bilancio derivanti da 'sentenze esecutive', invero, non hanno natura propria, ai fini dell'eventuale copertura con 'indebitamento', ex art. 119, comma 6, Cost. Ai suddetti fini, in astratto, esse hanno natura 'neutra': non possono, cioè, essere considerate né 'spese di investimento', né 'spese di parte corrente'.*

*E' in concreto, invece, che i riconoscimenti di debito da 'sentenze esecutive' acquistano una loro precisa connotazione, assumendo la natura propria della spesa per la quale è sorta la controversia definita con la sentenza.*

*Ciò, ovviamente, non vale per le spese processuali, ossia per le spese sostenute per instare vittoriosamente in giudizio (v. le c.d. 'spese legali', o le c.d. 'spese di giustizia', ecc.), che hanno intrinsecamente natura di 'spese ordinarie', o di 'parte corrente' che dir si voglia."*

Pertanto, ribadita la esplicita qualificazione come spese di investimento fatta dall'art. 3, comma 18, n. 3), l. n. 350/2003, la sentenza ha richiamato gli orientamenti maturati sul punto in seno alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti citando espressamente la deliberazione n. 65 del 2013 di questa Sezione e le altre precedenti ivi richiamate.

La sentenza ha, poi, preso in considerazione l'orientamento fatto proprio dalla Cassa Depositi e Prestiti con la circolare n. 1255/2005, *"per una sua [della Cassa] valutazione specifica sulla finanziabilità con mutui delle spese per interessi e rivalutazione monetaria, legate alle acquisizioni di aree mediante procedura espropriativa"*. In particolare, *"nel rilievo che il 'provvedimento conclusivo della procedura espropriativa' costituisce il momento che segna l'incremento patrimoniale nel quale si compendia l'investimento, la Cassa Depositi e Prestiti ha ritenuto che l'importo indicato nel provvedimento stesso, rappresenta il corrispettivo dell'investimento, sia esso una indennità ovvero un risarcimento danni'.*

*Alla stregua di tale impostazione, è stato ritenuto - per ciò che qui rileva - che: 'la rivalutazione e gli interessi riconosciuti a favore dell'espropriato ... nelle sentenze che concludono la relativa procedura espropriativa sono ammissibili al finanziamento come parte del corrispettivo dell'investimento nella misura calcolabile sino alla data di deposito della*

*sentenza, indipendentemente del termine del 7/11/2001' (v. pag. 237 della ripetuta circolare)."*

In conclusione, la sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Umbria ha affermato di aderire:

*"a) all'orientamento delle Sezioni di Controllo, quanto alla natura di 'spesa di parte corrente' da riservare a quelle strettamente connesse al processo instaurato sulla procedura espropriativa ('spese legali', 'spese di giustizia', ecc.); ad esse, infatti, non si correla alcun incremento patrimoniale;*

*b) all'orientamento della Cassa Depositi e Prestiti, quanto alla natura di 'spese di investimento' da riservare a quelle per rivalutazione monetaria ed interessi, dovuti al proprietario dell'area acquisita dall'Ente, fino alla data di deposito della sentenza che definisce la procedura espropriativa e che riconosce gli oneri rivalutativi stessi; tanto indipendentemente dalla natura dell'occupazione d'urgenza: sia essa, cioè, un'occupazione appropriativa' o, come nel caso all'esame del Collegio, 'usurpativa'.*

*La soluzione offerta dalla Cassa Depositi e Prestiti, invero, tiene conto anche delle modalità concrete delle acquisizioni espropriative (in larga parte soggette a contenzioso) e dei tempi occorrenti per la loro realizzazione, bilanciandone - secondo canoni di giustizia, oltre che di intrinseca ragionevolezza e congruità - le ricadute economiche sui valori dei beni a confronto: area espropriata e prezzo pagato. E ciò prescindendo, quanto a quest'ultimo, del relativo nomen ('indennità' o 'risarcimento'), legato al procedimento seguito per la sua concreta determinazione (provvedimento amministrativo, accordo bonario o sentenza).*

*Nel contesto del qui condiviso orientamento, dunque, il procedimento giudiziale che conclude la procedura espropriativa illegittima viene principalmente in rilievo quale metodo di determinazione in concreto del prezzo dovuto per l'area acquisita."*

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei conti non si rinvencono altre pronunce che abbiano affrontato espressamente il tema della copertura mediante indebitamento dei debiti fuori bilancio originati da sentenze o comunque da obbligazioni di pagamento di somme per procedure espropriative non regolarmente eseguite.

4. Come sottolineato anche dal Comune di Jesi, nel 2013 la Cassa Depositi e Prestiti ha emanato una nuova circolare relativa alle "condizioni generali per l'accesso al credito della gestione separata della Cassa depositi e prestiti s.p.a. ... da parte degli enti locali di cui al d.lgs. 18-8-2000, n. 267" (circolare 27.6.2013, n. 1280); tale circolare sostituisce integralmente le precedenti circolari nn. 1255, 1263 e 1273.

La sezione 15 di tale circolare è dedicata ai prestiti per debiti fuori bilancio e, richiamata la normativa rilevante, specifica che "sono finanziabili a prescindere dalla loro data di maturazione i debiti relativi a spese di investimento qualificate ai sensi dell'art. 3, commi 18 e 19 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, mentre sono finanziabili esclusivamente se maturati anteriormente al termine dell'8 novembre 2001 i debiti originati da spese correnti. Per debito maturato si intende quello che presenti, alla data di riferimento, i requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità."

La circolare richiama poi l'attenzione su alcune specifiche fattispecie: *"con riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da interessi e rivalutazione monetaria – la cui natura di spese correnti impone la verifica della data di maturazione del debito ai fini della finanziabilità – gli Enti possono ricorrere all'indebitamento limitatamente alla quota calcolabile fino al termine del 7 novembre 2001. Fanno eccezione gli interessi e la rivalutazione monetaria eventualmente liquidati con i provvedimenti conclusivi di procedure espropriative, che sono ammissibili al finanziamento nella misura calcolabile sino alla data di deposito del provvedimento, anche qualora gli accordi bonari, i decreti di esproprio o le sentenze siano stati, rispettivamente, adottati o depositate successivamente al 7 novembre 2001."*

Pur non riproponendo il più diffuso testo che la circolare n. 1255 dedicava ai debiti fuori bilancio derivanti da procedure espropriative, la nuova circolare conferma l'impianto della precedente in ordine alla finanziabilità anche per le voci per rivalutazione e interessi. Inoltre, come nella precedente circolare del 2005, nemmeno in quella del 2013 vi è una esplicita motivazione della previsione eccezionale riservata agli interessi e alla rivalutazione monetaria liquidati con i provvedimenti conclusivi di procedure espropriative.

5. L'interpretazione data dalla circolare n. 1280 del 2013 all'art. 3, comma 18, lett. e), l. n. 350 del 2003 non appare conforme all'orientamento fornito dalle Sezioni regionali di controllo in tutte le occasioni in cui sono state richieste di rendere un parere sulla possibilità di contrarre indebitamento per il pagamento di somme dovute a titolo di risarcimento per procedure espropriative non rispettose dei parametri legali.

In primo luogo mette conto rilevare l'importanza della normativa di rango legislativo statale in materia di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento. Come affermato dalla Corte Costituzionale, "trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte" (Corte Cost., sent. 29 dicembre 2004, n. 425); nella stessa occasione, peraltro, fu dichiarata la illegittimità costituzionale della previsione che attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, il potere di disporre con proprio decreto modifiche alle tipologie di "indebitamento" e di "investimenti" stabilite dall'art. 3, commi 17 e 18, l. n. 350 del 2003, ritenendo che si traducesse "sostanzialmente in una delegificazione delle statuizioni contenute nei predetti commi, che definiscono le nozioni di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione alle Regioni e agli enti locali del vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione" (sent. cit., paragrafo 8).

In tali termini, la circolare n. 1280 del 2013 della Cassa depositi e prestiti, pur dichiarando espressamente eccezionale rispetto ai principi la finanziabilità con mutuo delle somme dovute dagli enti locali in materia espropriativa a titolo di interessi e rivalutazione, ha ommesso di indicare una motivazione, non consentendo così di apprezzare l'eventuale fondamento della interpretazione data alle norme che disciplinano la materia.

D'altro canto, sempre la Corte Costituzionale ha ricordato "come il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. sia inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi

costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (come già affermato nella richiamata sentenza n. 425 del 2004), di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e l'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost." e che "per quel che concerne la tutela degli equilibri di bilancio, la ratio del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito." (Corte Cost., sent. 2 luglio 2014, n. 188, paragrafo 3).

Ne consegue che in materia di acquisizione di aree, espropri e servitù onerose (ex art. 3, comma 18, lett. e), l. n. 350 del 2003), il riconoscimento della natura di investimento può ammettersi per la sola spesa corrispondente all'effettivo valore di mercato del bene divenuto di proprietà pubblica, tale essendo il criterio ormai pacificamente riconosciuto ai fini della quantificazione della obbligazione cui l'ente espropriante è soggetto nei confronti del privato. A tale riguardo occorre richiamare i criteri ricostruttivi e interpretativi che si ricavano dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 71 del 30 aprile 2015 in ordine all'istituto dell'acquisizione sanante disciplinato dall'art. 42-*bis* d.P.R. 8.6.2001, n. 327 (in particolare, paragrafi 6.6.2 e 6.6.4).

Somme ulteriori, che siano dovute dall'ente pubblico in conseguenza del mero godimento del bene senza un valido titolo giuridico ovvero del ritardo nel pagamento del valore venale, non possono avere natura di investimento, in assenza di qualsivoglia possibilità giuridico-contabile di tenerne conto ai fini della determinazione del valore patrimoniale del bene comunque acquisito.

6. Alla luce delle posizioni interpretative riepilogate nei punti 2-4 e delle considerazioni critiche indicate al punto 5, appare sussistente una discrasia tra l'orientamento espresso in maniera unanime dalle Sezioni regionali di controllo di questa Corte e quello fatto proprio dalla Cassa depositi e prestiti con le circolari n. 1255 del 2005 e la attuale n. 1280 del 2013.

Infatti, l'interpretazione data dalle Sezioni regionali di controllo al combinato disposto degli articoli 194, comma 1, lett. a) e d), TUEL e 3, comma 18, lett. e), l. n. 350 del 2003, che questa Sezione intenderebbe ribadire, rischia di fatto di essere resa vana dalla possibilità che gli enti locali interessati alla copertura di tali debiti hanno di contrarre un mutuo con la Cassa depositi e prestiti per l'intero ammontare della somma dovuta al privato, comprensiva della rivalutazione e degli interessi da ritardo (pur se rimangono escluse le spese di giudizio).

D'altro canto, l'interpretazione data dalla Cassa depositi e prestiti con un atto di portata generale comporta delle indubbie conseguenze in termini di valutazione del comportamento di amministratori pubblici che deliberino la sottoscrizione di siffatti mutui, anche ai fini dell'applicazione della norma di cui all'art. 30, comma 15, l. n. 289 del 2002.

Appare pertanto opportuno sospendere la deliberazione sulla richiesta di parere del Comune di Jesi e sottoporre la questione al Presidente della Corte dei conti affinché valuti la ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213, ovvero all'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102.

**P.Q.M.**

la Sezione di controllo per le Marche sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti e all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 17 marzo 2016.

Il Presidente estensore  
f.to Pasquale Principato

Depositato in segreteria in data 17 marzo 2016

Il Direttore della Segreteria  
f.to Carlo Serra