

CAMPANIA/117/2020/PAR



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario (relatore)
Ilaria Cirillo	Referendario

ha pronunciato la seguente

**DELIBERAZIONE**

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (nel prosieguo, per brevità, Tuel);

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 l'art. 32, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 20 novembre 2003, n. 326;

Visto l'art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*, c.d. legge finanziaria 2004);

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la nota prot. 13677 del 30/recante06/2020, acquisita in pari data al prot. Cdc n. 4536, con la quale il Sindaco del Comune di Bacoli (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41/2020, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione nella camera di consiglio del 24 settembre 2020, da tenere mediante collegamento da remoto;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 42/2020, con la quale è stata fissata la camera di consiglio del 1° ottobre per il prosieguo della trattazione del presente affare, da tenere mediante collegamento da remoto;

Udito, nelle camere di consiglio telematiche del 24 settembre e del 1°ottobre 2020, il magistrato relatore, dott. Emanuele Scatola

## OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco richiedente premette che il Comune di Bacoli, *“a far data dal 19/06/2018, con deliberazione commissariale n. 12, ha dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell’art. 246 del Tuel”*.

Ciò premesso, il Sindaco chiede di sapere *“se l’attivazione del fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti di cui all’art. 32, comma 12, del D.L. n. 269/2003, convertito dalla L. n. 326/2003, al fine di garantire copertura e spesa alle demolizioni giudiziali e amministrative, rientri o meno tra le forme di indebitamento previste e il relativo impatto sugli equilibri finanziari ed economici presenti e futuri di un Comune soggetto alla procedura di dissesto finanziario”*; pertanto, [chiede] *di sapere se un ente in dissesto finanziario possa accedere al fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti di cui all’art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla L. n. 326/2003”*.

Ritenuto e considerato in diritto quanto segue.

## DIRITTO

### *1. Questioni preliminari.*

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti alla materia contabile.

Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito positivo, occorre vagliare, inoltre, l’ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva, enucleate dalla magistratura contabile al

fine di evitare che l'esercizio di tale funzione si traduca in forme di co-gestione o co-amministrazione ovvero in forme di interferenza con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

### **1.1. Ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune interessato, ossia dal legale rappresentante dell'Ente. Vale, al riguardo, il consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

### **1.2. Ammissibilità oggettiva. Attinenza alla materia "contabilità pubblica".**

Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito *de quo* possa essere incluso nella materia "contabilità pubblica", *ex lege* n. 131/2003, alla luce sia della configurazione data dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, sia delle precisazioni fornite, nell'ambito di una visione dinamica della suddetta nozione, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, ripresa dall'organo nomofilattico anche nella recentissima deliberazione n.17 del 13 ottobre 2020.

Il quesito formulato dal Comune di Bacoli, infatti, attiene alla natura delle anticipazioni concesse a valere sul fondo rotativo di cui all'art. 32, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 20 novembre 2003, n. 326, e alla loro inclusione tra le forme indebitamento, segnatamente alle conseguenze che discendono da tale qualificazione in termini di accesso al predetto istituto da parte di un ente in dissesto.

Si tratta di un quesito che non pone problemi, *ratione materiae*, in termini di sussunzione nell'alveo della contabilità pubblica; la richiesta di parere rientra, pertanto, nel perimetro della funzione consultiva della magistratura contabile, con le precisazioni di seguito esposte.

### **1.3. Ulteriori condizioni di ammissibilità oggettiva.**

Occorre precisare che la richiesta formulata dall'Ente si articola in due quesiti.

Il primo quesito attiene alla sussunzione nell'alveo della categoria dell'indebitamento delle anticipazioni concesse a valere sul fondo *de quo* e alle conseguenze ostative per gli enti in dissesto che discendono da tale inclusione. Occorre precisare, sin d'ora, che includere le anticipazioni di cui si discorre tra le forme di indebitamento equivale *ope legis* ad escludere che a tale istituto possano attingere gli enti in dissesto.

Il secondo quesito riguarda l'impatto dell'attivazione di detto fondo "*sugli equilibri finanziari ed economici presenti e futuri di un Comune soggetto alla procedura di dissesto finanziario*".

Il primo quesito non pone problemi di ammissibilità oggettiva, con riferimento alle ulteriori condizioni enucleate dalla magistratura contabile.

Resta escluso, invece, che questa Sezione possa pronunciarsi sul secondo quesito, relativo all'impatto del ricorso al fondo *de quo* sugli equilibri finanziari ed economici presenti e futuri di un Comune soggetto alla procedura di dissesto finanziario, considerata la sua estrema genericità.

Trattasi, infatti, di una richiesta generica, che non configura un dubbio esegetico al quale il Collegio possa fornire risposta nell'esercizio della funzione consultiva.

Come è noto, la funzione consultiva deve essere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso, attinente alla materia

contabile. Nel caso di specie, non si comprende quale sia il dubbio esegetico sotteso al quesito *de quo*, per la genericità della richiesta di parere.

La seconda parte del quesito, nei termini in cui è formulata, si palesa inammissibile sotto il profilo oggettivo, per la genericità della richiesta e per la mancata prospettazione di un reale dubbio interpretativo, stante l'impossibilità di esercitare la funzione consultiva su un piano diverso da quello dell'esegesi normativa.

Questa Sezione, pertanto, si soffermerà solo sulla questione oggetto del primo quesito, relativa alla riconducibilità alla nozione di indebitamento delle anticipazioni concesse a valere sul fondo *de quo*. Da tale questione, se risolta in senso positivo, discende *ope legis* l'esclusione della possibilità per un ente dissestato di farvi ricorso.

## ***2. Il Fondo di rotazione per le demolizioni delle opere abusive. Regime giuridico e finalità.***

Ai sensi dell'art. 32, comma 12, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito dalla l. 20 novembre 2003, n. 326), *"a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a mettere a disposizione l'importo massimo di 50 milioni di euro per la costituzione, presso la Cassa stessa, di un Fondo di rotazione, denominato Fondo per le demolizioni delle opere abusive, per la concessione ai comuni (...), di anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dall'autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse"*.

La disposizione testé citata ha previsto l'istituzione, presso la Cassa depositi e prestiti S.p.A., di un Fondo finalizzato alla concessione ai Comuni di anticipazioni sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive dislocate nel proprio territorio -

anche nel caso in cui detti interventi siano stati disposti dall'autorità giudiziaria - e alle spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse.

Dal tenore letterale della norma si ricavano i tratti salienti dell'istituto in esame, che posso essere sintetizzati nei seguenti termini:

- le somme concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti a valere sul fondo *de quo* sono qualificate dal legislatore come "anticipazioni" sui costi degli interventi demolitori;
- la finalità per cui è prevista la concessione di tali anticipazioni risiede nella demolizione delle opere abusive dislocate nel territorio comunale e, quindi, in ultima analisi, nel ripristino della legalità violata, sotto il profilo edilizio;
- oltre ai costi della demolizione, tali anticipazioni si estendono anche alle spese giudiziarie, tecniche ed amministrative connesse all'intervento demolitorio;
- le predette anticipazioni - a differenza delle "anticipazioni di liquidità" di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 - non producono interessi;
- esse sono concesse sia per le demolizioni disposte dalla pubblica amministrazione, sia per quelle disposte dall'autorità giudiziaria.

Il secondo periodo del mentovato articolo disciplina le modalità di restituzione delle somme concesse a valere sul fondo *de quo*. Segnatamente, in base al dettato normativo, *"le anticipazioni, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, sono restituite al Fondo stesso in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo, ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Qualora le somme*

*anticipate non siano rimborsate nei tempi e nelle modalità stabilite, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa depositi e prestiti, trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni".*

Con decreto del 23 luglio 2004, registrato dalla Corte dei Conti il 6 agosto 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 16 settembre 2004, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha stabilito le modalità e le condizioni di rimborso delle anticipazioni da parte dei Comuni, definendo, altresì, gli impegni accessori assunti dallo Stato in relazione alla costituzione e alla gestione del fondo da parte di Cassa depositi e prestiti S.p.A.

In base a quanto previsto dal citato decreto, le somme erogate come anticipazioni - unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del fondo, pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato - devono essere rimborsate dai Comuni alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. entro 60 giorni dall'effettivo recupero delle somme stesse che, ovviamente, sono a carico dei responsabili degli abusi.

Dopo cinque anni dalla data di concessione dell'anticipazione, anche se l'attività di recupero sia risultata infruttuosa, il Comune deve provvedere comunque alla restituzione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. delle somme ricevute, come esplicitamente previsto dal comma 12 del citato art. 32 del d.l. n. 269/2003.

La mancata restituzione da parte del Comune, al termine del quinquennio, comporta l'applicazione degli interessi di mora, calcolati al saggio legale, a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine sino a quello dell'effettivo versamento.

In questo caso, la Cassa depositi e prestiti, entro i 60 giorni successivi alla scadenza del termine, informa il Ministero dell'interno, che provvede alla restituzione delle somme anticipate, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del fondo ed agli

interessi di mora, trattenendo l'importo versato dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo al Comune inadempiente.

La Cassa depositi e prestiti S.p.A. ha disciplinato il funzionamento del fondo prevedendo la procedura di accesso, le modalità di erogazione delle somme, il testo del contratto che deve essere sottoscritto da tutti i soggetti richiedenti e l'obbligo del rilascio da parte del Comune di una apposita delegazione di pagamento irrevocabile e *pro solvendo*, a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio di previsione, come previsto dall'art. 206 del Tuel (Circolari 28 ottobre 2004, n. 1254; 2 febbraio 2006, n. 1264 e 22 settembre 2010, n. 1279).

In sintesi, la norma, intorno alla quale ruota la presente richiesta di parere, autorizza la Cassa depositi e prestiti S.p.A., con le risorse del predetto fondo, ad erogare agli enti locali beneficiari apposite anticipazioni sui costi dei suddetti interventi di demolizione delle opere abusive; da tale concessione deriva l'obbligo di restituzione delle predette anticipazioni al fondo stesso in un periodo massimo di cinque anni; tale restituzione deve avvenire utilizzando, prioritariamente, le somme riscosse a carico dei responsabili degli abusi. Ne deriva l'obbligo dell'amministrazione comunale di attivare, qualora l'autore dell'abuso non adempia spontaneamente, le procedure preordinate alla riscossione mediante ruolo ai sensi del d. lgs. 26 febbraio 1999, n. 46.

In caso di mancata restituzione nel quinquennio, si attiva la falcidia dei trasferimenti erariali. Decorso tale turno di tempo, infatti, trova applicazione il meccanismo diviso dalla legge di decurtazione dei trasferimenti erariali, per una quota corrispondente all'importo dell'anticipazione, al lordo del suddetto contributo alle spese di gestione del fondo e degli interessi di mora. Segnatamente, qualora le somme anticipate non vengano rimborsate nei tempi e secondo le modalità stabilite, il Ministero dell'Interno provvede al reintegro

al soggetto erogante (la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.), trattenendo le somme necessarie a tal fine dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire, a qualsiasi titolo, ai Comuni interessati.

Ciò premesso in ordine al regime giuridico del fondo di cui si discorre, in linea generale, può dirsi che l'abusivismo edilizio è un fenomeno, purtroppo, diffuso in Italia. Il legislatore è intervenuto in vari modi per agevolare la demolizione delle opere abusive: in questa cornice, si inserisce anche l'istituzione di appositi fondi diretti a fornire le risorse necessarie ad effettuare gli interventi demolitori e le spese connesse.

Si tratta di strumenti ispirati alla chiara logica di agevolare la concreta realizzazione dell'attività demolitoria di opere abusive e, quindi, il ripristino della legalità violata sotto il profilo edilizio.

Il fondo previsto dal citato art. 32 è concepito secondo modalità di funzionamento tipiche dei fondi rotativi, le cui disponibilità vengono ricostituite tramite la restituzione delle somme ricevute dagli utilizzatori.

In altri casi, il legislatore ha istituito fondi aventi finalità analoga a quella dell'art. 32 ma li ha configurati secondo schemi diversi.

Segnatamente, l'art. 1, comma 26, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (recante "*bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*"), ha istituito, nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (nel prosieguo, per brevità, MIT), un fondo finalizzato all'erogazione di contributi ai Comuni per l'integrazione delle risorse necessarie agli interventi di demolizione di opere abusive. Mette conto evidenziare che il fondo istituito presso il MIT ha un ambito applicativo più circoscritto di quello gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti. Con D.M. 23

giugno 2020 (pubblicato sulla G.U. del 19-08-2020) sono stati definiti i criteri di utilizzazione e di ripartizione delle risorse concesse a valere sul fondo istituito presso il MIT.

Pur essendo accomunati da analoghe finalità, i due fondi hanno diversa natura: nel caso dell'art. 32, su cui verte il presente parere, il legislatore ha istituito un fondo rotativo, al quale i Comuni possono attingere per farsi anticipare risorse per effettuare interventi demolitori, con l'obbligo di restituire le somme ricevute. Tale restituzione deve essere effettuata con le somme recuperate, in via spontanea o coattiva, dal responsabile dell'abuso e, in caso di mancato recupero, con fondi propri dell'Ente procedente. Con la legge 205/2017, invece, il legislatore ha previsto contributi a fondo perduto, nei quali l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, comprensive di interessi e rivalutazioni, sorge solo in caso di parziale o mancata realizzazione degli interventi ammessi al contributo.

### ***3. I dubbi interpretativi sull'inquadramento e sul trattamento contabile.***

Delineati i tratti salienti dell'istituto *de quo*, giova sottolineare come, fin dalle sue prime applicazioni, esso abbia posto questioni interpretative attinenti alla natura giuridica delle anticipazioni concesse ai Comuni a valere sul fondo in parola e all'incidenza di tali anticipazioni sul piano contabile.

Segnatamente, il peculiare meccanismo finanziario congegnato dal legislatore ha posto, da subito, il problema relativo all'inquadramento di dette anticipazioni tra gli strumenti di indebitamento, con il conseguente assoggettamento a tutti i relativi limiti, di natura qualitativa e quantitativa, posti dalla normativa dettata *in subiecta materia*.

Si pensi, in particolare, ai vincoli di natura costituzionale fissati dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione (e ulteriormente esplicitati dall'art. 10 della legge costituzio-

nale 24 dicembre 2012, n. 243, come modificato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164), secondo cui gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio, restando inoltre esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'attivazione degli strumenti di credito presuppone, altresì, il rispetto delle condizioni fissate dagli artt. 202, 203 e (per i mutui) 204 del Tuel e dall'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Segnatamente, l'art. 203 del Tuel fissa le condizioni di attivazione delle fonti di finanziamento derivanti dal ricorso all'indebitamento, che consistono *“nell'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento [e] nell'avvenuta deliberazione del bilancio di previsione nel quale sono iscritti i relativi stanziamenti”*.

Oltre al rispetto delle condizioni divise dall'art. 203 del Tuel, gli enti locali devono osservare una ulteriore condizione, dettata dal successivo art. 204, per l'assunzione di mutui e per accedere ad ulteriori forme di finanziamento reperibili sul mercato. Segnatamente, occorre che sia rispettato il limite massimo della capacità di indebitamento cristallizzato nella norma *de qua*, rappresentato dall'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti: l'importo annuale degli interessi e degli oneri per mutui ed altri finanziamenti, oltre che per eventuali garanzie prestate, al netto di eventuali contributi statali e regionali, non deve superare, infatti, una determinata percentuale delle entrate correnti. La qualificazione giuridica del fenomeno è foriera di ulteriori e rilevanti conseguenze. L'inclusione delle anticipazioni in parola nell'area del finanziamento esterno dell'ente locale, alla stessa stregua dei mutui e delle altre forme di ricorso al mercato finanziario

ammesse dalla legge, restringe, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione dello strumento in esame: segnatamente, ne resterebbe precluso l'accesso, ai sensi dell'art. 249 del Tuel, agli enti in condizioni di dissesto finanziario (come nel caso del Comune di Bacoli), e a quelli assoggettati alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del Tuel, ai quali il ricorso all'indebitamento è consentito entro limiti molto ristretti, quali la necessità di copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento.

Sull'inquadramento del fondo in parola nell'ambito della categoria dell'indebitamento si registra un indirizzo consolidato della Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, pertanto, a valutare se dare continuità all'orientamento, emerso nella magistratura contabile e fatto proprio anche da questa Sezione, proclive ad includere tra le forme di indebitamento le anticipazioni di cui si discorre (con tutte le conseguenze che da tale inquadramento discendono *ope legis*) ovvero se sussistano ragioni, anche sopravvenute, per discostarsi dal predetto filone ermeneutico e accedere ad una diversa configurazione dell'istituto in esame.

Al fine di dipanare tale complessa questione, giova, preliminarmente, fornire un quadro della giurisprudenza contabile *in subiecta materia*.

#### ***4. L'orientamento emerso nelle pronunce consultive della Corte dei conti.***

Il tema della natura giuridica e delle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni concesse a valere sul fondo rotativo per le demolizioni delle opere abusive, ex art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, è stato esaminato *ex professo* dai giudici contabili nell'ambito della funzione consultiva.

In un unico caso (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, parere dell'8 luglio 2015, n. 189), la magistratura contabile ha dichiarato l'inammissibilità, sotto il profilo oggettivo, della richiesta di parere.

Negli altri arresti consultivi in cui la Corte dei conti si è occupata della questione in esame si è delineato un orientamento, sorretto da motivazioni eterogenee, incline ad includere il ricorso al fondo rotativo tra le forme di indebitamento.

Segnatamente, la magistratura contabile (cfr., Corte dei conti, Sez. Regionale di controllo per la Campania n. 76/2019/PAR e n. 100/2018/PAR; Id., Sezione Regionale controllo per il Piemonte, n. 76/2013/SRCPIE/PAR; Id., Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 14/2013 SS.RR.PAR) ha escluso, in via preliminare, la possibilità di sussumere le risorse provenienti dal fondo *de quo* nell'ambito dei "*trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico*" e delle c.d. "*partite di giro*".

Le operazioni in esame sono state considerate come strumenti di finanziamento a disposizione delle amministrazioni locali: di qui l'inclusione all'interno delle fattispecie di ricorso all'indebitamento, *ex art. 202 del Tuel*, con l'assoggettamento a tutti i relativi limiti di legge previsti in materia e alle relative modalità di contabilizzazione.

Gli argomenti sui quali si fonda l'orientamento espresso dai giudici contabili sono incentrati sulla disposizione dettata dall'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che definisce, per gli enti territoriali, la nozione di indebitamento, nonché sul riferimento alla "*demolizione*", contenuto nel comma 18 del medesimo articolo, tra le attività in grado di integrare una forma di investimento, per le quali è ammesso, pertanto, l'accesso al credito ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione.

Il mentovato comma 17 - oltre a contenere un'elencazione, non tassativa, delle fattispecie sussumibili nella nozione di indebitamento agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della

Costituzione – fornisce una delimitazione, in termini negativi, di tale nozione. Segnatamente, il legislatore esclude dalla nozione *de qua* “*le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio*”. Tale esclusione non è ritenuta applicabile dai giudici contabili nel caso di specie, trattandosi, invece, in ragione dell’aleatorietà del recupero dei costi dell’intervento dal responsabile dell’abuso, “*di operazione comportante risorse aggiuntive e spese per le quali non è prevista alcuna copertura certa in bilancio*” (così, da ultimo, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 100/2018/PAR).

Corollario di siffatta ricostruzione è la preclusione dell’accesso al fondo, sino al ritorno *in bonis*, per gli enti in dissesto e per quelli che abbiano attivato la procedura di riequilibrio ex art. 243-bis e ss. del Tuel, per i quali permane “*il dovere di reperire, nel bilancio, ove ciò sia possibile, mediante opportune rimodulazioni con tagli a carico delle spese non obbligatorie, le risorse necessarie per l’espletamento della relativa funzione*” (così, Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva, deliberazione n. 14/2013).

Tale opinione è stata sostenuta anche in forza del concreto assetto negoziale delle operazioni in questione, desumibile dalle condizioni di accesso al fondo e dalle relative modalità operative fissate da Cassa depositi e prestiti S.p.A. (in particolare nelle circolari n. 1254/2004, n. 1264/2006 e n. 1279/2010), che si configurano alla stessa stregua delle ordinarie operazioni di credito concesse agli enti territoriali.

In particolare, come avviene di norma a garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, l’ente concedente acquisisce dall’ente locale delegazione di pagamento, ai sensi dell’art. 206 del Tuel, a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio di previsione, a garanzia dell’anticipazione ricevuta.

Ciò premesso, occorre esaminare, in chiave diacronica, i singoli pareri citati, al fine di cogliere le ragioni della soluzione offerta dai giudici contabili e di valutare se sussistano motivi, anche sopravvenuti, per discostarsi da tale orientamento.

Antesignana di questa linea interpretativa è stata la pronuncia n. 14/2013/SS.RR./PAR dell'8 marzo 2013 delle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva.

Nella fattispecie, esaminando il caso di un Ente che aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del Tuel, la Sezione consultiva siciliana si è soffermata, in via preliminare, sulla nozione di indebitamento.

Secondo i giudici contabili, la mentovata disposizione - ancorché offra una definizione di indebitamento espressamente limitata, quanto agli effetti, all'ambito di applicazione di cui all'art. 119 Cost. - fornisce, tuttavia, un elemento esegetico che consente di escludere che l'elencazione ivi riportata possa considerarsi tassativa in senso negativo, cioè atta ad escludere dal concetto di indebitamento gli istituti giuridici non espressamente elencati.

Nell'economia del ragionamento sotteso alla pronuncia consultiva in esame, la circostanza che il legislatore abbia sentito l'esigenza, all'ultimo periodo, di precisare che non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio, *"è un chiaro indice di non esaustività dell'elencazione ivi contenuta, per cui costituiscono sicuramente indebitamento le forme di finanziamento ivi indicate, ma anche tutte quelle altre che, ancorché nominativamente non specificate, comportino comunque l'acquisizione di risorse aggiuntive e di effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio"*.

Da tali premesse ermeneutiche si dipana lo snodo successivo della pronuncia *de qua*, nel quale la magistratura contabile siciliana giunge ad affermare che *“l’accesso al Fondo di rotazione che qui ci occupa, realizza, come di tutta evidenza, un’operazione che comporta l’acquisizione di risorse aggiuntive, per effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio. Tale operazione, esente da corresponsione di interessi passivi ma gravata di una quota delle spese di gestione del Fondo, fa sorgere un’obbligazione debitoria a carico del Comune, suscettibile di esecuzione per compensazione da parte del Ministero dell’Interno, a carico di qualsiasi altro trasferimento a favore degli enti locali previsto dalla legge, che prescinde dall’effettivo recupero di tali somme, da parte dell’ente locale, in danno dei soggetti obbligati alla demolizione”*.

Inquadrato il fondo rotativo in esame nei suddetti termini, le Sezioni riunite precisano che l’art. 243-bis del Tuel, al comma 9, lettera d), prevede, per gli enti locali che abbiano fatto ricorso alla procedura di riequilibrio, il blocco dell’indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g, dello stesso articolo, per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi. *“Da ciò consegue che, dovendosi qualificare l’eventuale ricorso al fondo di cui all’art. 32, comma 12, del D.L. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 326/2003, come una vera e propria forma di indebitamento, per come sopra specificato, esso deve ritenersi precluso in presenza dell’avvenuta attivazione della procedura di riequilibrio di cui all’art. 243 bis, del T.U. n. 267/2000. Ciò non esclude, ovviamente, per il Comune, il dovere di reperire, all’interno dell’attuale bilancio, ove ciò sia possibile, mediante opportune rimodulazioni con tagli a carico delle spese non obbligatorie, le risorse necessarie per l’espletamento della relativa funzione”*.

Sulla stessa linea ermeneutica si colloca la successiva pronuncia consultiva della magistratura contabile che si è occupata della questione in esame.

In un arresto coevo, infatti, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (deliberazione n. 76/2013/SRCPIE/PAR, dell'11 aprile 2013) ha dato continuità all'orientamento inaugurato dalla Sezione consultiva siciliana, con supporto argomentativo parzialmente diverso.

Secondo i giudici piemontesi, l'esame delle disposizioni normative che regolano la costituzione e le modalità di utilizzazione del fondo per le demolizioni delle opere abusive evidenzia la natura del fondo *de quo* "quale strumento di finanziamento per le Amministrazioni locali che sono tenute alla restituzione di quanto ricevuto dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. indipendentemente dalla circostanza che abbiano recuperato o meno le somme necessarie per la demolizione dell'opera abusiva".

Da queste premesse si dipana il ragionamento che ha indotto i giudici piemontesi ad affermare che "la natura di anticipazione e l'obbligo di restituzione, sia pure in assenza di interessi, implica che le somme del fondo per le demolizioni delle opere abusive erogate dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. rientrino fra le forme di indebitamento alle quali possono ricorrere gli Enti locali ai sensi dell'art. 202 del TUEL".

A questa conclusione, peraltro, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte è giunta anche valorizzando l'inquadramento che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha fornito dell'istituto in esame. Quest'ultima, infatti, nell'ambito della disciplina contrattuale alla quale subordina l'accesso al fondo, "prevede il rilascio da parte degli Enti locali della delegazione di pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale, prevista dall'art. 206 del TUEL, quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti".

Da ciò deriva, nell'economia del ragionamento del Collegio piemontese, che le risorse provenienti dal fondo rotativo "non possono essere considerate alla stregua di trasferimenti di

*capitale da altri enti del settore pubblico, poiché si tratta di un finanziamento avente una specifica destinazione, con obbligo irrevocabile di restituzione”.*

Su questo terreno insiste il ragionamento che ha indotto la Sezione a concludere nel senso che le risorse provenienti dal fondo *de quo* “*devono essere allocate (...) al Titolo V dell’entrata e in relazione al loro utilizzo si applicano tutte le disposizioni in materia di indebitamento e di Patto di stabilità interno attualmente previste*”.

In due recenti pareri (n. 76/2019/PAR e n. 100/2018/PAR) questa Sezione, sulla scia dell’indirizzo emerso nei precedenti arresti consultivi della magistratura contabile, ha dato continuità all’orientamento che sussume l’anticipazione per le demolizioni nell’ambito delle forme di indebitamento, con le conseguenze che da tale inquadramento discendono *ope legis*.

Segnatamente, nella suddetta pronuncia del 2018, riscontrando una richiesta di parere proveniente da un Ente in dissesto, questa Sezione non ha condiviso la prospettazione del Comune (che configurava l’istituto in esame come una mera partita di giro, che non incide sugli equilibri presenti e futuri di bilancio) e ha aderito all’interpretazione offerta nei precedenti pareri dalla Corte dei conti, che colloca l’istituto *de quo* all’interno della categoria dell’indebitamento, con conseguente assoggettamento a tutti i limiti di legge derivanti da tale inquadramento, inclusa la preclusione dell’accesso all’istituto stesso per gli enti in dissesto.

A supporto di tale conclusione, oltre agli argomenti già valorizzati nei precedenti arresti consultivi della magistratura contabile, questa Sezione ha evidenziato che “*se chi ha commesso l’illecito edilizio non ottempera al pagamento delle spese di demolizione forzata (caso frequente), è onere del Comune pagare le predette spese (...). L’attivazione del fondo rotativo al fine*

*di dare copertura alle demolizioni giudiziali equivale, pertanto, a fronte di un recupero solo aleatorio, un vero e proprio indebitamento suscettibile di alimentare, in futuro, le condizioni di una nuova crisi finanziaria che il comune stesso, mediante la procedura di risanamento, è obbligato ad evitare”.*

Nel successivo parere n. 76/2019, questa Sezione ha richiamato come argomento a supporto della soluzione offerta, oltre ai precedenti consultivi della Corte dei conti, anche la posizione assunta dalla Commissione per l’armonizzazione degli enti territoriali di cui all’articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (nel prosieguo, per brevità, Commissione Arconet) nel parere del 13 aprile 2016, reso in sede di risposta ad un quesito delle Regioni concernente la contabilizzazione dei movimenti relativi ai fondi rotativi, segnatamente relativo alle corrette modalità di iscrizione e accertamento/impegno, sia nelle scritture dell'ente erogante, sia in quelle dell'ente beneficiario.

La Commissione ha affermato che *"per l'ente che eroga le risorse dei fondi di rotazione, la spesa è una concessione di crediti, da classificare a breve, medio o lungo termine a seconda dei tempi previsti per il rimborso, mentre la correlata entrata è una riscossione di crediti, da classificare a breve, medio, o lungo termine, in coerenza con la correlata operazione di concessione crediti, da imputare all'esercizio in cui è contrattualmente prevista la restituzione del finanziamento"*.

In sostanza - per la Commissione Arconet - *“le entrate erogate da un altro soggetto, pubblico o privato, a titolo di concessione di credito, che presentano l'obbligo di rimborso, anche in assenza di oneri finanziari, costituiscono, per il beneficiario, una concessione di prestiti e la spesa correlata è contabilizzata tra i rimborsi prestiti”.*

Da queste premesse, questa Sezione ha tratto ulteriore conferma del fatto che *“le risorse che provengono dal suddetto fondo non possono essere considerate alla stregua di «trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico», poiché danno luogo a un finanziamento avente una*

*specifica destinazione, con obbligo irrevocabile di restituzione, la cui copertura (...) non è assolutamente garantita, essendo il recupero delle somme dal condannato-esecutato incerto ed occasionale, condizionato dalla concreta solvibilità di quest'ultimo".*

#### ***5. L'orientamento espresso dalla Commissione Arconet e dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali.***

Proprio la Commissione Arconet - il cui avviso è stato richiamato da questa Sezione nella pronuncia n. 76/2019 - in un parere successivo a quello del 2016, reso il 17 ottobre 2018, su un quesito formulato dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. , ha cambiato indirizzo e ha avviato, conseguentemente, la procedura per la modifica dei principi contabili.

Segnatamente, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha chiesto indicazioni in merito alla natura giuridica del fondo per le demolizioni delle opere abusive di cui all'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003 e, in particolare, in ordine all'inclusione dell'anticipazione prevista dalla disposizione *de qua* all'interno della categoria dell'indebitamento.

Nel nuovo parere del 2018, la Commissione ha incentrato il ragionamento, su cui si fonda il *revirement* del suo precedente orientamento, sulla destinazione delle risorse attinte dal fondo rotativo: ai fini della *"individuazione della natura giuridica dell'operazione di utilizzo delle risorse del fondo di rotazione (...), l'elemento fondamentale di discernimento non è l'analisi della struttura finanziaria dell'atto di gestione, bensì la finalità dell'azione amministrativa"*.

Al riguardo, l'Organo *de quo* ha sottolineato come *"l'attività di demolizione delle opere abusive costituisca un'attività surrogatoria del Comune, che interviene in luogo del responsabile dell'abuso, che non ha ottemperato all'ordine di demolizione, agendo per conto ed in danno di questi, che è tenuto a rivalere l'ente. Si tratta di un'attività a tutela dell'ordine pubblico sotto il*

*particolare profilo del corretto uso del territorio, che impone il rispetto dei diritti di proprietà pubblica e privata. Quindi siamo in presenza di un'attività necessitata, riconducibile alla generale funzione di vigilanza e di polizia dell'ente che, finanziariamente, è appropriato declinare, in tutte le sue componenti, nell'ambito delle spese di funzionamento e non in quello degli investimenti".*

Sotto il profilo dell'inquadramento dell'operazione finanziaria che origina dalla concessione dell'anticipazione, la Commissione ha osservato che *"secondo le regole della contabilità pubblica, lo schema tipico di diritto comune secondo cui il rapporto di provvista di danaro con obbligo di restituzione configura un debito, non sempre ricorre".*

Secondo la Commissione, la provvista di danaro, nei termini previsti con riferimento al fondo rotativo *de quo*, non costituisce debito alla luce delle regole della contabilità pubblica, perché il suo utilizzo non realizza alcun investimento.

Il richiamo alla demolizione come forma di investimento contenuto nell'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003 – osserva la Commissione – non contraddice quanto fin qui affermato, *"perché in quel caso la legge si riferisce alle attività lecite intestate all'ente e non ad un compito esercitato in surroga e per conto di chi vi è obbligato per legge".*

Un ulteriore argomento posto dalla Commissione alla base del ripensamento attiene alla disciplina dettata dal legislatore per l'ipotesi di mancata restituzione delle somme. Al riguardo *"è opportuno osservare che la stessa disciplina - sia quella legislativa, sia quella regolamentare - degli obblighi che nascono dal rapporto di provvista delle risorse in anticipazione delle spese di demolizione, in particolare quella relativa alle azioni a tutela dell'adempimento degli stessi obblighi, fa propendere per la natura di risorse destinate a coprire spese correnti. Infatti, sia la limitazione della garanzia al vincolo sulle entrate correnti ex art. 206, sia il ricorso, in ultima istanza, al trattenimento delle somme trasferite dallo Stato, da un lato, tipizzano la responsabilità patrimoniale del Comune limitandola alle risorse correnti che, quindi, diventano implicitamente*

*garanzie di copertura, dall'altro, individuano il perimetro finanziario di impatto delle azioni di recupero limitato a quello in cui si costruiscono gli equilibri di parte corrente".*

Le finalità sostanziali dell'attività svolta dall'ente in luogo del responsabile dell'illecito e gli aspetti sintomatici della disciplina dei rapporti giuridici che nascono dall'utilizzo delle anticipazioni hanno indotto la Commissione Arconet ad escludere che l'anticipazione di risorse dal fondo di rotazione di cui all'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003 integri un'operazione di indebitamento.

Alla luce del mutato orientamento, l'Organo istituito presso il MEF ha ritenuto di definire un principio contabile che si è tradotto, come vedremo a breve, in un aggiornamento dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118 del 2011.

Al riguardo, al fine di garantire, anche contabilmente, la natura di anticipazione dell'operazione, si è stabilito che *"l'impegno concernente il rimborso dell'anticipazione è imputato al medesimo esercizio in cui è imputato l'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione stessa. Infatti, considerato che l'art. 1, comma 1 del Decreto MEF 23 luglio 2004 prevede che le somme erogate in anticipazione siano rimborsate dai Comuni alla CDP S.p.A. entro 60 giorni dall'effettiva riscossione delle somme a carico dei responsabili degli abusi, e in ogni caso, trascorsi cinque anni dalla data di concessione delle anticipazioni, l'obbligazione giuridica concernente il rimborso dell'anticipazione è esigibile nel medesimo esercizio in cui l'anticipazione è erogata".*

Della questione è stato investito anche l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'Interno e previsto dall'articolo 154 del Tuel (nel prosieguo, per brevità, Osservatorio).

Con atto di indirizzo emanato ex art. 154, comma 2, del Tuel, relativo alla *"natura giuridica dell'operazione di utilizzo del fondo di rotazione per le spese di demolizione delle opere abusive"*

del 26 ottobre 2018, l'Organo *de quo* ha fatto proprio l'orientamento accolto dalla Commissione Arconet nel parere del 17 ottobre 2018.

Le motivazioni su cui si fonda tale soluzione ricalcano gli argomenti già emersi nel suddetto parere.

L'Osservatorio muove dalla evidenziazione delle differenze del meccanismo finanziario sotteso al rilascio delle anticipazioni in questione rispetto alla disciplina delle ordinarie operazioni di finanziamento concluse dagli enti locali.

Secondo tale linea interpretativa, le anticipazioni di risorse al Comune a valere sul fondo per le demolizioni delle opere abusive (pur gravate da un contributo per le spese di gestione a carico del beneficiario) vengono, anzitutto, qualificate *ex lege* come improduttive di interessi: già sotto questo profilo, nell'economia del ragionamento dell'Osservatorio, *"è dato cogliere una sensibile differenza non solo rispetto ai contratti di mutuo di diritto comune - che già il codice civile, all'articolo 1815, presume, invece, onerosi - ma anche rispetto alle anticipazioni di cui all'art. 222 del TUEL, concesse dal tesoriere all'ente per fronteggiare momentanee esigenze di liquidità, rispetto alle quali gli interessi decorrono regolarmente dall'effettivo utilizzo delle somme"*.

Un ulteriore argomento sul quale fa leva l'Organo ministeriale risiede nel rafforzamento delle forme di garanzia di recupero della somma erogata previsto in favore dell'ente concedente, emergente, in particolare, da una valvola di chiusura finale del sistema che, nel caso di infruttuoso recupero del Comune dal trasgressore delle somme anticipate dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., impegna il Ministero dell'Interno ad una sorta di "esecuzione per compensazione in danno dell'ente": la soddisfazione della ragione del creditore avviene, infatti, tramite il reintegro delle somme dovute alla Cassa attraverso una corrispondente *"riduzione dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire, a qualsiasi titolo, agli enti*

*inadempienti. Il descritto meccanismo di garanzia dell'ente erogante - che è spesso enfatizzato dagli enti locali per segnalare la neutralità finanziaria dell'operazione sul piano del proprio livello generale di indebitamento - evidenzia la centralità, nella fattispecie di che trattasi, delle forme di responsabilizzazione dell'ente locale ad attivarsi per il recupero delle somme dovute dal trasgressore, pena il rischio di rispondere dei costi dell'intervento con fondi propri: di qui anche l'indiretto vincolo per l'ente ad un'adeguata stima del fabbisogno e ad una corretta programmazione delle risorse all'uopo necessarie".*

L'Osservatorio si sofferma, inoltre, sulla predeterminazione di un limite massimo di tempo di restituzione del prestito, fissato dalla legge in cinque anni, in deroga ai termini previsti dall'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che consente una modulazione della durata di ogni singola operazione di indebitamento (anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente) tra un minimo di cinque e un massimo di trenta anni.

In questo senso, la predeterminazione di un termine di durata massimo delle suddette anticipazioni evidenzia, secondo l'Osservatorio, una sensibile differenza rispetto alla realizzazione di spese pluriennali d'investimento attraverso il ricorso all'indebitamento: nella realizzazione degli investimenti risulta coesistente per l'ente la possibilità di programmare la spesa in base ad un piano di ammortamento per la restituzione dei prestiti ricevuti modulabile secondo i flessibili spazi temporali sopra riportati. Nel caso di specie, osserva inoltre l'Organo *de quo* come, in una logica molto diversa da quella dell'investimento, il recupero delle somme dall'autore dell'abuso funge da meccanismo di accelerazione dei tempi di restituzione del prestito: secondo l'art. 1 del predetto decreto del MEF del 23 luglio 2004 le anticipazioni in argomento devono essere rimborsate dai Comuni

beneficiari entro sessanta giorni dalla effettiva riscossione delle somme a carico degli esecutori degli abusi.

Sembra, pertanto, emergere, *“uno specifico statuto disciplinare sotteso alle operazioni di utilizzo delle risorse del fondo di rotazione (...), per ampi tratti divergente dalle regole che presiedono normalmente al ricorso, da parte degli enti locali, all’indebitamento per realizzare spese di investimento”*.

Ciò posto in punto di specificità del regime giuridico dettato per le anticipazioni in parole, secondo l’Osservatorio, *“un approccio funzionalista alla problematica induce a ritenere che, nel caso in esame, l’elemento decisivo per la qualificazione delle anticipazioni di che trattasi non è rappresentato tanto dall’analisi della struttura finanziaria del provvedimento di erogazione quanto, piuttosto, dagli scopi dell’azione amministrativa che l’ente è chiamato a realizzare”*.

Sotto tale profilo, al quale viene riconosciuto rilievo dirimente, l’atto di indirizzo in esame rievoca l’argomento teleologico già sviluppato dalla Commissione Arconet.

Secondo l’Osservatorio, siamo *“in presenza di un’attività che risponde ad esigenze di tutela dell’ordine pubblico, garanzia dei diritti di proprietà e salvaguardia ambientale dei territori e, come tale, foriera di necessitate spese di funzionamento: il ricorso all’anticipazione da parte dell’ente locale integra una fattispecie di mera utilizzazione di un’agevolazione finanziaria, ma non realizza alcuna forma di investimento, essendo precipuamente destinato alla copertura di spese correnti come i costi relativi ad interventi per la demolizione di opere abusive, eventuali spese tecniche, amministrative e giudiziarie connesse. In questo senso lo strumento introdotto dal legislatore per favorire gli enti interessati nel reperimento della necessaria provvista finanziaria non può valere a mutare la natura della spesa che con la stessa si va ad affrontare”*.

Anche l’argomento della demolizione quale forma di investimento, che si ricava dal dettato dell’art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 2003, non è ritenuto decisivo e viene

superato osservando che, in quel caso, la legge intende riferirsi alle attività lecite intestate all'ente e non ad un compito esercitato in surroga, per conto di chi vi è obbligato per legge.

Del resto, in talune ipotesi, la struttura dell'operazione finanziaria e la sua classificazione nel novero delle fattispecie di cui all'art. 3, comma 17, legge n. 350 del 2003 può risultare solo una spia della sua effettiva inclusione all'interno delle fattispecie di indebitamento, dovendosene valutare la sottesa finalità amministrativa e le concrete modalità di impatto, in termini contabili, sull'ente che la realizza (al riguardo, l'Osservatorio richiama quanto statuito dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 15/SE-ZAUT/2017/QMIG, nell'affrontare la questione di massima in ordine alla qualificazione, come indebitamento, del contratto di partenariato pubblico-privato).

In disparte ogni considerazione in ordine al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, nell'atto di indirizzo si osserva altresì come, stante la possibilità di utilizzare le risorse rivenienti dal suddetto fondo per il pagamento delle spese giudiziarie, tecniche ed amministrative connesse all'attività di demolizione, l'inclusione delle anticipazioni tra le fattispecie di indebitamento ne condizionerebbe a monte l'utilizzo da parte dei Comuni, *"in quanto le spese in discorso esulano da quelle di investimento per le quali la golden rule fissata in Costituzione consente di contrarre nuovo debito"*.

In conclusione, le finalità sottese all'azione amministrativa e le tipologie di spesa finanziabili dagli enti locali, mediante il ricorso alle anticipazioni di risorse a valere sul fondo rotativo, inducono ad escludere che esse diano luogo ad una fattispecie di indebitamento, mentre appare più aderente alle suddette finalità, oltre che alle caratteristiche dell'istituto, la configurazione in termini di mere anticipazioni, assoggettate ad un autonomo assetto regolamentare.

In altre parole, secondo la tesi cui accede l'Osservatorio, il ricorso al fondo rotativo non integra una ipotesi di indebitamento, ma dà luogo ad una mera anticipazione di risorse (al pari delle altre forme di anticipazione di liquidità o di cassa), senza interessi, che non genera disponibilità aggiuntive da utilizzare per nuove spese.

Corollario di tale impostazione è che l'accesso al suddetto fondo non può ritenersi precluso agli enti in condizioni di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 244 del TUEL e a quelli assoggettati alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis dello stesso Tuel, per i quali resta in ogni caso primario l'obbligo di individuare nel bilancio le risorse necessarie all'espletamento delle relative funzioni.

#### *5.1. Il trattamento contabile delle anticipazioni per gli interventi demolitori.*

Come è stato anticipato, la Commissione Arconet, nella seduta del 17 ottobre 2018 ha richiamato l'importanza di una corretta modalità di contabilizzazione delle anticipazioni concesse a valere fondo per le demolizioni delle opere abusive. A tal riguardo, come è stato detto, la Commissione ha formulato la proposta di definire un apposito principio contabile, che poi si è tradotto in un aggiornamento dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011. L'emanazione dell'undicesimo decreto correttivo della contabilità armonizzata - il D.M. 1° agosto 2019 (firmato il 1° agosto 2019 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale 22 agosto 2019, n. 196) - ha fatto seguito, pertanto, alla risoluzione, in senso negativo, rispetto alla sua individuazione come indebitamento, della problematica attinente alla natura giuridica del fondo rotativo per le demolizioni delle opere abusive e ne ha delineato, congiuntamente alla questione delle anticipazioni di liquidità, le modalità di contabilizzazione delle entrate e delle spese da esso interessate.

Il chiarimento è contenuto nel punto 3.20-ter, inserito dal decreto in parola, nell'allegato

4/2 al d. lgs. n. 118/2011 il cui testo, per comodità, si riporta di seguito.

*“Le anticipazioni di risorse dal fondo per le demolizioni delle opere abusive di cui all’art. 32, comma 12, del D.L. 269/2003 sono rimborsate dai Comuni alla CDP S.p.A. entro 60 giorni dall’effettiva riscossione delle somme a carico dei responsabili degli abusi, e in ogni caso, trascorsi cinque anni dalla data di concessione delle anticipazioni (art. 1, comma 1 del Decreto MEF 23 luglio 2004).*

*Pertanto, l’obbligazione giuridica concernente il rimborso dell’anticipazione, che è a carico dei comuni, è esigibile nel medesimo esercizio in cui l’anticipazione è erogata. Conseguentemente, l’impegno di spesa riguardante il rimborso dell’anticipazione è imputato al medesimo esercizio dell’accertamento dell’entrata derivante dall’anticipazione.*

*L’anticipazione erogata dalla CDP S.p.A, nel presupposto che sia stata già accertata l’entrata nei confronti degli autori degli abusi e impegnata la spesa per l’effettiva demolizione dell’opera abusiva, è registrata come segue:*

- a) l’entrata derivante dall’anticipazione da parte della CDP S.p.A è accertata nel titolo VI delle entrate “Accensione di prestiti”;*
- b) la spesa riguardante il rimborso dell’anticipazione alla CDP S.p.A. è impegnata nel titolo IV della spesa con imputazione al medesimo esercizio dell’accertamento di cui alla lettera a).*

*Considerato il rischio di non riscuotere il credito vantato nei confronti del responsabile dell’abuso, la massima attenzione deve essere dedicata alla quantificazione dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità riguardante l’entrata accertata nei confronti degli abusi edilizi. Nel rispetto del principio della prudenza, l’entrata accertata nei confronti degli autori dell’abuso edilizio è accantonata in bilancio nel FCDE per un importo pari almeno al 20% destinata a confluire nel risultato di amministrazione. Nel bilancio degli esercizi successivi è accantonata nel FCDE una quota pari almeno al 20% del residuo attivo sino al momento della restituzione totale dell’anticipazione alla CDP”.*

In sintesi, le entrate derivanti dall'anticipazione di risorse a valere sul fondo rotativo per le demolizioni delle opere abusive vanno iscritte al titolo VI (*accensione prestiti*) e finanziano le spese per il rimborso delle somme anticipate, che vanno iscritte al titolo IV (*rimborso prestiti*).

Dal nuovo principio contabile si ricava che le entrate e le spese generate dal fondo *de quo* si coprono a vicenda, in termini di competenza, nell'anno di erogazione (*"il rimborso dell'anticipazione è imputato al medesimo esercizio dell'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione"*), secondo il principio di esigibilità simmetrica introdotto dalla novella normativa del 2019.

Le entrate per recupero (volontario o coattivo) dai responsabili dell'abuso edilizio dovrebbero fornire copertura alle spese per l'intervento demolitorio, che vanno iscritte, secondo la tesi che ne disconosce la natura di spese di investimento, al titolo I (spese correnti).

Il nuovo principio contabile produce, in termini di cassa, uno sfasamento temporale tra accensione e rimborso, nel caso in cui l'anno di erogazione dei fondi non corrisponda con quello di restituzione degli stessi. La spesa per il rimborso va prevista ed impegnata nel medesimo esercizio di previsione, accertamento ed incasso dell'anticipazione, secondo il suddetto principio di esigibilità simmetrica, per cui, se non si procede alla restituzione nel medesimo esercizio di riscossione delle provviste monetarie, non si genera una reimputazione finanziata con un corrispondente fondo pluriennale vincolato di entrata, bensì un residuo passivo sul titolo IV (rimborso prestiti).

Se dunque il pagamento non avviene nell'anno di incasso, il principio di esigibilità simmetrica produce, in uscita al titolo IV, un residuo passivo, su cui verrà emesso il mandato per il rimborso dell'anticipazione.

La restituzione potrebbe, in linea teorica, avvenire prima del quinto anno, in caso di recupero a carico dei responsabili degli abusi edilizi, ma nella prassi avviene quasi sempre non prima di cinque anni dall'erogazione dei fondi, a causa delle difficoltà connesse all'attività di recupero. Per questo motivo, il meccanismo di svalutazione del credito *de quo* è stato posto in un arco temporale massimo di un quinquennio (20% annuo).

Dal trattamento contabile riservato all'istituto *de quo* - e dalle considerazioni svolte dalla Commissione Arconet e dall'Osservatorio in merito alle sue finalità - si ricava che, secondo i predetti organi amministrativi, il fondo rotativo per le demolizioni delle opere abusive non rientra tra le forme di indebitamento, ma costituisce una mera anticipazione di risorse, ovvero un'agevolazione finanziaria, finalizzata a velocizzare gli interventi demolitori effettuati dai Comuni in via surrogatoria rispetto ai responsabili degli abusi edilizi, senza che ciò configuri alcun investimento. Le spese di demolizione di abusi edilizi non sarebbero qualificabili come investimenti ma rappresenterebbero spese correnti, a differenza delle demolizioni per attività lecite che, ai sensi dell'art. 3, comma 18, legge n. 350/2003, sono inquadrabili correttamente nel titolo II delle spese e sono, pertanto, finanziabili con mutui passivi.

Per le suddette ragioni e per quelle attinenti al trattamento contabile dell'istituto *de quo* di cui si è detto, la tesi in rassegna ritiene che il ricorso al fondo previsto dal citato art. 32 non integri un'operazione di indebitamento ai fini dell'applicazione della normativa contabile. Si tratta, invece, di una fattispecie assimilabile ad una anticipazione di liquidità, sia pure caratterizzata da un peculiare regime giuridico (come è noto, secondo la Corte costituzionale, con riferimento alla disciplina dettata dal d.l. n. 35/2013, le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie; cfr. v. sentenza n. 181/2005).

## 6. *Il punto di vista della Sezione.*

Occorre chiedersi se l'aggiornamento dei principi contabili di cui si è detto, anche alla luce delle motivazioni che esso sottende, costituisca una ragione sufficiente per discostarsi dall'orientamento consolidato della magistratura contabile, ovvero se, anche nel mutato quadro, si possa dare continuità a tale indirizzo interpretativo.

### 6.1. *Le nozioni di indebitamento e investimento.*

Giova premettere che, in un recente arresto consultivo (parere n. 96/2020/PAR), questa Sezione ha esaminato *funditus* la nozione di indebitamento e quella strettamente connessa di investimento. Da tali nozioni appare utile principiare l'esposizione.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha osservato come spetti alla legge statale (e correlativamente ai regolamenti, nel rispetto del richiamato principio di legalità sostanziale, cfr. art. 117, comma 6, Cost.) stabilire il contenuto di tali concetti, effettuando i bilanciamenti necessari in ragione del ruolo di "*custode della finanza pubblica allargata*" che compete, appunto, allo Stato (Corte cost. sentenza n. 107/2016), tanto più oggi che la Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva la materia della "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" (art. 117, comma 2, lett. e, nella versione modificata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

Il richiamato sistema opera conformemente ai concetti di indebitamento e di investimento che emergono dall'ordinamento giuridico contabile, europeo e nazionale, sempre che a tali concetti il legislatore stesso non ritenga di derogare, in ragione di scelte che sono oggetto di potenziale sindacato da parte del Giudice delle leggi e non dei giudici comuni.

Come è stato detto, i commi 17, 18 e 19 della l. n. 350/2003 contengono una definizione di indebitamento e di investimento, dettata *“agli effetti”* dell’art. 119, sesto comma, della Costituzione.

La ragione di tale opzione legislativa è chiarita dalla Corte costituzionale nella sentenza del 29 dicembre 2004, n. 425. I concetti di indebitamento ed investimento non sono, infatti, *“nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica”*. Prosegue il Giudice delle leggi, ricordando che la *«nozione di spese di investimento [e] parimenti, la nozione di “indebitamento” è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici»*.

La Corte costituzionale, quindi, ritaglia un ruolo importante per il legislatore interno che può operare scelte che, come tutte le scelte di bilanciamento, non sono sottratte al sindacato di costituzionalità. In quest’ottica, evidenzia la Corte, costituisce limite a tali scelte il principio di ragionevolezza, anche alla luce dei criteri che vengono positivizzati dalla normativa euro-unitaria.

Ne consegue che il concetto di indebitamento e – afferma la Corte costituzionale, parimenti – quello di investimento, sono certamente influenzati da *«criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici»*; tuttavia, è impregiudicata la facoltà del legislatore interno di interpersi per fare scelte funzionali agli scopi del bilancio pubblico.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, questa Sezione ha chiarito, dunque, che l’art. 119, comma 6, Cost. evoca dei concetti di diritto interno di natura indeterminata e

che su tali concetti la disciplina europea può rilevare come primario punto di riferimento esegetico.

Il legislatore statale può individuare le ipotesi di indebitamento e di investimento che meglio si conciliano con gli scopi che sono tipici del bilancio e della contabilità repubblicana, garantendone funzionalità e continuità, nonché una interpretazione che sia nel complesso armonica con il senso contabile di tali concetti in sede comunitaria.

Il concetto di indebitamento e il correlato divieto di ricorso allo stesso per spesa diversa da quella di investimento va, dunque, ricostruito attraverso le coordinate europee; successivamente, il senso di tale concetto va confrontato, ristretto ed ampliato sulla base delle scelte effettuate con la l. n. 350/2003, che prevalgono, all'occorrenza, sulla nozione comunitaria.

Quanto al concetto di indebitamento, nel SEC 2010, esso è evocato in numerose definizioni tra loro coordinate (tra cui quelle ai §§ 20.71, 20.72 e 20.117). Da esse emerge che l'indebitamento è precisamente un effetto contabile, misurabile con un saldo.

Segnatamente, l'indebitamento è lo scarto negativo che esiste tra le entrate proprie e le uscite necessarie per l'acquisto di beni e servizi (§§ 20.112 e 20.121). Tale scarto viene colmato mediante risorse ottenute in prestito da terzi. Trattasi di operazioni di gestione che mirano a ricavare risorse dal mercato, nel caso risulti l'insufficienza delle risorse proprie a dare copertura al ciclo di bilancio. Sicché, ricorda la Corte costituzionale, l'indebitamento sarebbe costituito da quelle «*entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo, calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari*» (Corte cost. sentenza n. 425/2004), e che determinano un'espansione della capacità di spesa attraverso risorse ("risorse aggiuntive", cfr. art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003) che, in quanto di terzi,

devono essere restituite, generando spesa futura (cfr. Corte cost. sentenza 2 luglio 2014, n. 188).

In questa ottica: *“L’indebitamento è [...] un concetto contabile, espresso da un saldo che indica le risorse di terzi, e allo stesso tempo è un concetto giuridico, perché tali risorse sono ottenute mediante prestito di risorse finanziarie, per il quale chi ha dato la disponibilità di tali risorse ha una pretesa di restituzione nei confronti della pubblica amministrazione interessata, che ne ha beneficiato”*.

Le condizioni di tale prestito, peraltro, non devono necessariamente essere di mercato, potendo provenire da altre pubbliche amministrazioni (cfr. § 20.121. SEC 2010). Ed infatti, la Corte costituzionale, nell’interpretare l’art. 119, comma 6, Cost., ha considerato indebitamento anche i prestiti provenienti direttamente dal MEF a favore delle Regioni (cfr. al riguardo la sentenza n. 181/2015, con riferimento alle anticipazioni straordinarie di liquidità ex d.l. n. 35/2013). *“In definitiva, l’indebitamento è primariamente un concetto contabile, che però evoca, per sineddoche, il suo titolo (l’operazione di gestione) ed un effetto giuridico. In generale, una operazione negoziale, sulla base delle norme passate in rassegna è indebitamento quando è in grado di incidere sul saldo di bilancio identificabile con lo scarto tra risorse proprie e spese autorizzate”*. Tuttavia, si può affermare che, in linea di massima, tali operazioni corrispondono ad uno schema negoziale ricorrente, coincidente con quello del mutuo (cfr. SS.RR. spec. comp. n. 23/2019/EL), anche se tale fattispecie non esaurisce il ventaglio delle ipotesi possibili.

In estrema sintesi, *“la qualificazione di una operazione come indebitamento dipende dal riscontro dell’effetto contabile dell’operazione, e non dalla qualificazione giuridica dell’operazione in sé considerata (...). Ciò accade solo se ed in quanto l’operazione determini un ampliamento dello scarto tra le risorse proprie stanziato/accertate e le spese autorizzate/impegnate”*.

Sul piano dello scopo, l'operazione giuridico-economica che genera indebitamento deve essere, come è noto, finalizzata ad investimento. Come si desume anche dal SEC 2010 (§ 3.124 e § 20.104 SEC 2010), l'investimento si identifica con operazioni giuridico-economiche che producono, sul piano contabile, la trasformazione del capitale finanziario in capitale reale, cioè in beni economici ad utilità pluriennale, intestati alla collettività. Di tali operazioni l'art. 1, comma 18, della L. n. 350/2003 contiene un elenco esemplificativo. Occorre, tuttavia, precisare che la qualificazione di una data attività come investimento rileva, ai fini dell'osservanza della regola aurea fissata dall'art. 119, comma 6, Cost., solo se le risorse per farvi fronte sono reperite mediante il ricorso all'indebitamento, essendo quest'ultimo solo una delle possibili fonti di finanziamento degli investimenti.

## **6.2. *Le soluzioni possibili.***

Alla luce dei mentovati precedenti giurisprudenziali e del nuovo principio contabile (inserito, in sede di aggiornamento, dal D.M. 1° agosto 2019, che introduce un apposito paragrafo, segnatamente il punto 3.20-ter, dedicato alle modalità di contabilizzazione dell'istituto in esame), questa Sezione è chiamata, nuovamente, a pronunciarsi sulla questione vertente sull'inclusione o meno delle anticipazioni concesse a valere sul fondo *de quo* tra le forme di indebitamento, con tutte le conseguenze che, come è stato detto, da tale inquadramento discendono *ope legis*.

## **6.3. *Orientamento favorevole all'inclusione tra le forme di indebitamento. Conferma.***

Giova premettere che l'argomento principale sul quale fa leva la tesi contraria all'inclusione tra le forme di indebitamento poggia su un cambio di prospettiva che predilige un

approccio funzionalista alla problematica: l'elemento decisivo per la qualificazione delle anticipazioni di che trattasi si ritiene che non sia rappresentato, in questa ottica, tanto dall'analisi della natura giuridica dell'operazione finanziaria quanto, piuttosto, dagli scopi dell'azione amministrativa che l'ente è chiamato a realizzare.

Orbene, per quanto le finalità dell'azione amministrativa possano rilevare nell'esegesi delle norme che dettano la disciplina di un istituto, non sembra revocabile in dubbio che tale criterio, di per sé, non appaia decisivo, in quanto una determinata finalità può essere perseguita in modi diversi e non può prescindere, in questo senso, da una compiuta analisi delle norme che regolano l'istituto stesso e che definiscono, sul piano giuscontabile, la struttura dell'operazione delineata dal legislatore, per qualificarne la natura giuridica ed economica.

Come si è visto, il fine di agevolare interventi demolitori di opere abusive può essere perseguito, ed è concretamente perseguito dal legislatore, con istituti (dal fondo rotativo al contributo a fondo perduto) ispirati a logiche eterogenee e aventi diversa natura giuridica, in ragione di scelte riservate esclusivamente al legislatore stesso.

Occorre, inoltre, soffermarsi sui limiti che incontra il legislatore, secondo la giurisprudenza costituzionale, nel configurare una fattispecie che ammette la possibilità di attingere risorse da terzi in termini di mera anticipazione di liquidità.

Al riguardo, mette conto evidenziare che la Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015), con riferimento alle disposizioni dettate dal d.l. n. 35/2013, ha precisato come *“l'anticipazione non deve (...) rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, bensì un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati”*.

Secondo l'insegnamento della Consulta (sentenza 28 gennaio 2020, n. 4, che sviluppa argomenti già espressi nella sentenza n. 181/2005), *“l'anticipazione a favore degli enti in sofferenza di liquidità è stata generata in sede normativa da un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale, tenuto conto dell'inviolabilità della “regola aurea” dell'art. 119, sesto comma, Cost., la quale costituisce comunque – anche prima del suo inserimento in Costituzione – un principio storico dell'ordinamento finanziario-contabile degli enti locali”*.

Come è stato precisato dalla Corte costituzionale (sentenza 23/06/2020, n. 115) con riferimento alla disciplina dettata dal d.l. n. 35/2013, le anticipazioni di liquidità sono *“anticipazioni di cassa a lunga restituzione, al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici”*. Nel definire il perimetro entro il quale esse non contrastano con la regola aurea divisata dall'art. 119, sesto comma, Cost., la Consulta sottolinea come la misura di dette anticipazioni non possa superare l'entità dei debiti inevasi e, conseguentemente, quella del disavanzo accertato prima dell'accesso alla richiesta di anticipazione (sentenza n. 181/2015).

Come è noto, le anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Detto fenomeno, di per sé negativo, ha aggravato, tra l'altro, la situazione delle imprese, già colpite dalla difficoltà di accedere al credito bancario nel contesto della crisi.

Non rileva in questa sede evidenziare le gravi ripercussioni dei ritardi nei pagamenti sulle imprese e sul funzionamento del mercato interno. Giova sottolineare, invece, come le misure adottate dal legislatore italiano si siano mosse, principalmente, in tre direzioni:

a) imposizione di limiti più stringenti ai tempi di pagamento; b) incentivazione della cessione a intermediari finanziari dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni e della utilizzazione degli stessi in compensazione di debiti tributari; c) concessione straordinaria di liquidità agli enti debitori per ridurre lo *stock* del debito accumulato.

In questa cornice, si inseriscono le anticipazioni di liquidità previste dal citato d.l. n. 35/2003, che pertanto rispondono ad una *ratio* non ripetibile e non estensibile ad altre ipotesi, in considerazione del carattere di eccezionalità di cui si è detto.

La Corte costituzionale ha chiarito come *“nel dialettico contesto, astretto tra vincoli di indebitamento e indefettibilità delle scadenze debitorie, il Governo ha cercato di individuare soluzioni normative e finanziarie capaci di venire incontro alle esigenze delle imprese”*.

Il carattere eccezionale e contingente delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 trova conferma anche nell'evoluzione successiva del fenomeno dei ritardi dei pagamenti, che ha continuato a creare gravi problemi all'Italia (valga, al riguardo, il richiamo alla sentenza pubblicata il 28 gennaio 2020, con la quale la Corte di giustizia, grande sezione - nella causa C-122/18 - a seguito del ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), proposto il 14 febbraio 2018 dalla Commissione europea - rimarcando la necessità di *“un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi”*, ha dichiarato il venir meno della Repubblica italiana agli obblighi che discendono dall'art. 4 (*“transazioni fra imprese e pubbliche amministrazioni”*), paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE.

Muovendo da tali premesse, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 4/2020, ha precisato che *“le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e - in quanto tali - sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme*

*solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita".*

La limitazione al pagamento di passività pregresse iscritte in bilancio, il carattere eccezionale (frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale ed euro-unitaria, riservato al legislatore) e derogatorio della sua previsione, la natura di rimedio contingente e non riproducibile serialmente nel tempo sono tratti essenziali dell'istituto dell'anticipazione di liquidità, nell'interpretazione costituzionalmente conforme che di esso ha fornito la Corte costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 181 del 2015 e n. 4/2020).

Tali caratteristiche non sembrano sussistere nella fattispecie del fondo rotativo ex art. 32 del d.l. n.269/2003, il che rende problematico la sussunzione delle risorse rinvenienti dal predetto fondo nella categoria delle anticipazioni di liquidità, nei termini in cui tale categoria è stata configurata dalla Corte costituzionale, al fine di renderla compatibile con la *golden rule* cristallizzata nell'art. 119, comma 6, Cost.

Al riguardo, desta perplessità la circostanza della stabile previsione di un'anticipazione di liquidità con uno statuto giuridico peculiare - destinata, secondo la tesi di cui si è detto, alla copertura di spese correnti - che non pare replicare i requisiti puntuali e stringenti fissati dalla Corte costituzionale, per ammettere la previsione di tale istituto a carattere eccezionale e derogatorio.

Il nodo da sciogliere, che assume rilievo dirimente in ordine alla configurazione dell'istituto *de quo*, attiene alle suddette problematiche.

Per quanto riguarda, inoltre, gli argomenti a sostegno della tesi che sussume le anticipazioni in esame tra le forme di indebitamento, giova premettere che, tra gli argomenti già esposti e valorizzati dalle pronunce consultive di cui si è detto, merita particolare attenzione quello che poggia sull'art. 3 della l. n. 350/2003 e sulla nozione di indebitamento ivi enucleata.

Si tratta di un argomento utilizzato dalle Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva e valorizzato nei successivi arresti consultivi della magistratura contabile.

La norma *de qua* prevede che non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Secondo la magistratura contabile, invece, l'accesso al fondo di rotazione che qui ci occupa, realizza un'operazione che comporta l'acquisizione di risorse aggiuntive, per effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio. Tale operazione, esente da corresponsione di interessi ma gravata di una quota delle spese di gestione del fondo (ed eventualmente di interessi moratori), fa sorgere un'obbligazione restitutoria in capo al Comune, suscettibile di esecuzione per compensazione da parte del Ministero dell'Interno, mediante riduzione dei trasferimenti erariali, che prescinde dall'effettivo recupero di tali somme, da parte dell'ente locale, in danno dei soggetti obbligati alla demolizione (recupero, peraltro, che, come dimostra la prassi, risulta fortemente aleatorio).

Si tratta di verificare se tale motivazione mantenga intatta la sua valenza ermeneutica ovvero, alla luce del trattamento contabile dell'istituto delineato in sede di aggiornamento dei principi contabili, è possibile ritenere tale argomento superato.

Le entrate per recupero (volontario o coattivo) dai responsabili dell'abuso edilizio delle spese sostenute per la demolizione effettuata in via surrogatoria non costituiscono una idonea copertura, in termini di effettività ed attendibilità.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza 30 ottobre 2019, n. 227), infatti, *“la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”* (al riguardo, v. Corte cost., sentenza 24 luglio 2019, n. 197; 11 novembre 2019, n. 6; 20 dicembre 2017, n. 274; 20 luglio 2016, n. 184 e 19 luglio 2012, n. 192).

Come è stato più volte sottolineato dalla Consulta, *“la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese”* (sentenza n. 197/2019).

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che la copertura di nuove spese *“deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”* (cfr. sentenza 21 ottobre 2011, n. 272; nella stessa direzione, v. sentenza 18 giugno 2008, n. 213).

Come è stato sottolineato da questa Sezione nei mentovati pareri n. 76/2019/PAR e n. 100/2018/PAR, l'estrema aleatorietà del recupero dal responsabile dell'abuso edilizio dei costi dell'intervento demolitorio non sembra integrare quei requisiti di credibilità e di sufficiente sicurezza che consentono di qualificarla in termini di idonea copertura, che l'art. 3 citato richiede ai fini di escludere la configurazione in termini di indebitamento delle risorse ottenute dal fondo rotativo.

Mantiene intatta, pertanto, la sua valenza ermeneutica l'argomento sostenuto dalla Sezione siciliana, al quale il Collegio, per la sua intrinseca ragionevolezza, ritiene di dare continuità, anche alla luce delle suddette sopravvenienze normative. Si tratta, in sostanza, di un'operazione che comporta l'acquisizione di risorse aggiuntive, per effettuare spese per le quali non è già prevista idonea copertura di bilancio. Tale operazione fa sorgere un'obbligazione restitutoria a carico del Comune, suscettibile di esecuzione per compensazione da parte del Ministero dell'Interno, mediante decurtazione dei trasferimenti erariali, che prescinde dall'effettivo recupero (altamente aleatorio) di tali somme, da parte dell'ente locale, in danno dei responsabili dell'abuso edilizio.

La collocazione al di fuori dell'area del finanziamento esterno produce anche l'effetto sostanziale di sfiorare il limite dell'indebitamento a fronte della chiara aleatorietà del recupero, con evidenti ripercussioni in tema di equilibrio dei bilanci (art. 97 Cost.).

Per gli enti che si trovano in condizioni di dissesto ovvero che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio, ciò si traduce in un ulteriore aggravamento dello squilibrio strutturale.

Appaiono evidenti, pertanto, i rischi insiti nell'ampliamento delle fonti di finanziamento esterne sottratte ai limiti, quantitativi e qualitativi, divisati per il ricorso all'indebitamento.

Sotto diverso profilo, l'argomento che fa leva sulla mancata previsione di interessi, non appare decisivo ai fini della risoluzione della presente questione, in quanto rientra tra le facoltà del legislatore escludere la corresponsione di interessi e tale circostanza non vale, di per sé, ad orientare in una determinata direzione la qualificazione della natura dell'anticipazione in esame.

Peraltro, il citato art. 32 esclude gli interessi ma prevede, comunque, la corresponsione di una quota delle spese di gestione del fondo, pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno, sul capitale erogato, oltre agli eventuali interessi moratori dovuti - in caso di mancata restituzione al termine del quinquennio, da parte del Comune, delle somme ottenute dalla Cassa Depositi e Prestiti - a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine sino a quello dell'effettivo versamento.

Sotto tale profilo, l'operazione di finanziamento appare onerosa per l'ente, sia pure non in termini di interessi corrispettivi ma di contributo alle spese di gestione del fondo (oltre che, eventualmente, di interessi moratori).

Anche l'argomento che fa leva sulla nozione di investimento non appare dirimente.

Come è stato anticipato, l'argomento della demolizione quale forma di investimento, che si ricava dal dettato dell'art. 3, comma 18, della legge n. 350/2003, non è ritenuto decisivo dai fautori della tesi contraria all'inclusione delle anticipazioni di cui si discorre nella categoria dell'indebitamento. Tale inquadramento viene superato, infatti, osservando che la legge intende riferirsi alle attività demolitorie lecite intestate all'ente e non ad un compito esercitato in surroga, per conto di chi vi è obbligato per legge.

Tale ricostruzione, tuttavia, non trova riscontro nella lettera della norma e non appare in linea con esigenze di ordine sistematico.

La tesi non sembra, infatti, ancorata al dato testuale, che non contiene alcuna distinzione basata sulla natura dell'attività demolitoria. Nel silenzio della norma sembrerebbe corretto applicare il criterio ermeneutico *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Appare arduo sostenere che il legislatore non si sia prefigurato la possibilità che la demolizione possa derivare anche da un'attività che il Comune svolge sostituendosi al responsabile dell'illecito, tenuto conto che, nella maggior parte dei casi, è proprio nel solco dell'attività di repressione degli abusi edilizi che si inseriscono le demolizioni. Il riferimento all'attività demolitoria senza ulteriori specificazioni va letta, pertanto, secondo i suddetti canoni di interpretazione della legge.

Non sembra superfluo sottolineare, inoltre, che l'inottemperanza all'ordine di demolizione è sanzionata, a norma dell'art. 31, comma 3, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (recante "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*"), con l'acquisizione gratuita, *ipso iure*, al patrimonio comunale del bene e dell'area di sedime, nonché di quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive.

L'unica ipotesi in cui tale acquisizione resta esclusa, secondo un granitico orientamento della giurisprudenza amministrativa, si verifica nel caso in cui il proprietario - al quale tale provvedimento ablatorio, a contenuto sanzionatorio, deve essere notificato - sia estraneo all'abuso commesso da altri e non abbia la diretta disponibilità dell'immobile (ad esempio, perché locata o concessa ad altro titolo a terzi) e sempre che dimostri, «*nel rispetto dei doveri di diligente amministrazione, correttezza e vigilanza nella gestione dei beni immobiliari di cui è titolare*», di essersi "*adoperato con i mezzi previsti dall'ordinamento per impedire la realizzazione degli abusi edilizi o per agevolarne la rimozione* (orientamento consolidato: cfr. per tutte Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2016 n. 358 e 30 marzo 2015 n. 1650;

TAR Campania Napoli, Sez. III, 8 gennaio 2016 n. 14; TAR Campania Napoli, Sez. II, 6 marzo 2014 n. 1360; in termini, TAR Campania, Napoli, sez. II, 13/5/2020, n. 1768).

A tal proposito, i giudici amministrativi hanno precisato come non si possa prescindere dalla prova rigorosa, che deve essere fornita dallo stesso proprietario, circa «*la intrapresa di iniziative che, oltre a rendere palese la sua estraneità all'abuso, siano però anche idonee a costringere il responsabile dell'attività illecita a ripristinare lo stato dei luoghi nei sensi e nei modi richiesti dall'autorità amministrativa. Se, per ipotesi, la proprietà potesse dissociarsi soltanto con mere dichiarazioni o affermazioni di dissociazione o con manifestazioni di intenti, senza alcuna attività materiale o almeno giuridica di attivazione diretta ad eliminare l'abuso (risoluzione iniziata giudiziarmente per inadempimento contrattuale, diffide ad eliminare l'abuso, attività materiali), la tutela dagli abusi rimarrebbe inefficace nei casi di locazione*» (così, TAR Napoli, n. 1768/2020, cit.).

Non sembra peregrino affermare, pertanto, che il Comune, nella maggior parte dei casi, si trova a demolire un bene che insiste su un'area acquisita gratuitamente al patrimonio comunale, non diversamente da quanto avviene nelle ipotesi di demolizioni non riconducibili al fenomeno dell'abusivismo edilizio.

La suddetta distinzione, pertanto, non appare sorretta da argomenti letterali e sistematici e, per tale ragione, non può essere condivisa da questa Sezione.

In disparte ogni considerazione sull'argomento letterale e sulla insussistenza di distinzioni normative basate sulla natura dell'attività demolitoria, che già di per sé assumono rilievo dirimente, mette conto evidenziare che la tesi che enuclea dal concetto di demolizione le attività rientranti nell'ambito della repressione degli abusi edilizi, al fine di fornirne una diversa qualificazione giuridica, appare viziata da un errore metodologico, oltre che interpretativo.

Sembra emergere un capovolgimento dei termini della questione: si utilizza un argomento relativo alla nozione di investimento per avvalorare la conclusione che le risorse attinte dal fondo per le demolizioni si collocano al di fuori dell'orbita dell'indebitamento.

Il ragionamento appare, pertanto, viziato da un'inversione logica.

La sussunzione di una fattispecie nell'alveo della nozione di indebitamento non può essere ricavata dalla qualificazione in termini di investimento della spesa che ne deriva.

Detto in altri termini, come precisato nel citato parere n. 96/2020 di questa Sezione, *“non ci si può porre il problema dell'investimento se l'operazione in sé non è qualificabile come indebitamento”*. Parimenti, non si può muovere dal concetto di investimento per trarre argomenti nel senso che le risorse prestate da un terzo per eseguire l'attività di demolizione non costituiscano una forma di indebitamento.

La configurazione di un'operazione in termini di indebitamento va valutata per la sua intrinseca natura giuridica ed economica, alla luce di come essa è strutturata dal legislatore, in disparte la diversa questione della destinazione delle risorse rinvenienti dalla predetta operazione al finanziamento di spese di investimento (che rileva, una volta inquadrata l'operazione come indebitamento, ai fini dell'osservanza della regola aurea divisata dall'art. 119, comma 6, Cost.).

Con riferimento ai controlli espletati dalla Corte dei conti, la Corte costituzionale ha precisato che - per configurarsi in termini utili ai fini perseguiti - essi devono, necessariamente, sostanziarsi nella richiesta *“cogente”* di misure *“atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio”* (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 39/2014, n. 40/2014 e n. 89/2017). Tali principi devono orientare l'esegesi normativa anche quando la Corte è chiamata, in sede consultiva, a fornire supporto ermeneutico agli enti territoriali, nella materia contabile.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che non sussistano ragioni per deflettere dall'orientamento espresso, dalla magistratura contabile, nei precedenti arresti consultivi e che, pertanto, permangano motivi per confermare l'inquadramento consolidato dell'istituto e, quindi, includere le somme ottenute mediante l'accesso al fondo *de quo* nella nozione di indebitamento.

#### *7. Questione di massima di particolare rilevanza. Conclusioni.*

Come è stato detto, i profili esaminati non inducono questa Sezione a discostarsi dall'orientamento emerso nelle precedenti pronunce della Corte dei conti.

Ciononostante, il mutato contesto normativo e la rilevanza della problematica suggeriscono al Collegio di chiedere una pronuncia nomofilattica sulla corretta soluzione da fornire al primo quesito oggetto del presente parere. Si ritiene, infatti, che ricorrano, nella fattispecie, i presupposti che integrano una "questione di massima".

Al riguardo, appare utile precisare che, mentre è agevole definire il contrasto interpretativo che legittima gli interventi del consesso nomofilattico, non è altrettanto agevole definire i contorni della "questione di massima", che parimenti legittima siffatti interventi. Con la sentenza n°16-QM/1995, le Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale, si sono occupate del problema di delineare i contorni della categoria di cui si discorre e hanno ritenuto di non dare una nozione generale e "rigida" delle "questioni di massima".

Le Sezioni riunite, in proposito, hanno precisato che *"non appare facile, ma forse non sarebbe neanche opportuna, una precisa individuazione degli elementi sufficienti e necessari a catalogare come di massima una determinata questione, sì da contenere entro rigidi schemi le possibilità di deduzione, e conseguentemente a delimitare aprioristicamente i confini entro i quali costringere il*

*potere discrezionale sia del giudice a quo [...] sia [del] Giudice ad quem di valutare o meno come di massima le questioni oggetto del deferimento”.*

Le Sezioni riunite, tuttavia, con la citata sentenza hanno individuato alcuni indici sintomatici della configurabilità di una questione di massima, la cui utilità è indubbia per verificarne la sussistenza, nel caso concreto. Al riguardo, rilevano, principalmente, le seguenti caratteristiche:

- l'attitudine della questione ad interessare una *“vasta platea di soggetti”* o, comunque, la sua particolare rilevanza *“sul piano economico-sociale”*, che rende ammissibile il deferimento anche se, al momento del deferimento stesso, la questione coinvolge una sola Sezione della Corte dei conti (c.d. criterio della diffusività dell'interesse alla risoluzione della questione);

- l'attitudine della questione a determinare *“esclusivamente pronunce in punto di diritto”*, sicché vanno dichiarate inammissibili tutte le questioni di *“mero fatto”* (c.d. criterio dell'interesse nomofilattico alla pronuncia);

- l'effettiva, intrinseca *“particolare difficoltà d'interpretazione oggettiva, sì da determinare il pericolo di indirizzi giurisprudenziali difformi”* (c.d. criterio di interesse ermeneutico-teleologico, rivolto alla preventiva risoluzione di possibili contrasti di giurisprudenza);

- il *“collegamento (della questione) con la fattispecie all'esame della Sezione remittente, o della Procura Generale istante, in un rapporto di dipendenza, (così) da essere la questione pregiudiziale o connessa alla pronuncia (per il) caso concreto”*, (c.d. criterio dell'interesse specifico alla pronuncia).

Gli orientamenti espressi con la riferita pronuncia n.16-QM/1995 costituiscono un utile riferimento anche in questa sede.

Alla luce delle osservazioni che precedono, questa Sezione ritiene che sussistano fondati motivi per rimettere la risoluzione della questione alla Sezione delle Autonomie *ex art. 6*, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Pur non essendo ravvisabile, allo stato, un contrasto interno alla magistratura contabile, in quanto, come è stato detto, le pronunce consultive richiamate convergono nella direzione dell'inclusione tra le forme di indebitamento, trattasi comunque di una questione di particolare rilevanza, potenzialmente foriera di detto contrasto, con evidente ricaduta sugli enti interessati alle pronunce della magistratura contabile.

Come è di agevole intuizione, la sussunzione delle anticipazioni concesse a valere sul fondo rotativo istituito dall'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003 nell'ambito delle ipotesi di indebitamento involge principi fondamentali della Costituzione finanziaria (artt. 97 e 119 della Costituzione).

Trattasi, inoltre, di una problematica che ha un indiscutibile impatto su tutti gli enti che, a causa della diffusione del fenomeno dell'abusivismo edilizio, si trovano a fronteggiare spese per demolire opere abusive dislocate nel proprio territorio.

La rilevanza della questione è ancora più evidente per gli enti che versano in condizioni di dissesto o che hanno aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, per i quali l'accesso al fondo *de quo*, secondo l'opzione ermeneutica accolta della Corte dei conti, risulta precluso.

Da questo punto di vista, emerge pertanto anche l'esigenza di prevenire un possibile, eventuale contrasto interpretativo interno alla Corte dei conti, tra l'orientamento consolidato e il nuovo indirizzo che potrebbe profilarsi anche in considerazione delle sopravvenienze normative di rango regolamentare.

La soluzione del quesito incide, inoltre, sull'esercizio delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti. La questione rileva, infatti, nell'ambito dei controlli di legittimità - regolarità sui bilanci, segnatamente in sede di verifica, *ex artt. 1, commi 166-167, della legge n. 266/2005 e 148-bis del Tuel, "dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*.

In conclusione, la complessità della problematica, l'esistenza di un consolidato orientamento che affiora dalle mentovate pronunce consultive, che deve essere valutato anche alla luce delle sopravvenienze normative di rango regolamentare, e le conseguenze che derivano dalla delimitazione della nozione di indebitamento (sia per gli enti locali, in particolare, per quelli che versano in condizioni di squilibrio strutturale, sia per i riflessi sull'esercizio delle funzioni di controllo intestate alla magistratura contabile) inducono questa Sezione a ritenere che sussistano i presupposti per chiedere una pronuncia nomofilattica.

Di qui la necessità di sospendere la decisione sulla richiesta di parere e di rimettere, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, al Presidente della Corte dei conti ogni valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite la questione interpretativa descritta.

#### ***8. Formulazione del quesito.***

Sulla base di quanto sino ad ora osservato, il Collegio formula il seguente quesito interpretativo, diretto a stabilire:

*«se l'attivazione del fondo di rotazione, denominato "fondo per le demolizioni delle opere abusive" - costituito, ai sensi dell'art. 32, comma 12, del d.l. n. 269/2003, convertito dalla l. n. 326/2003, presso la Cassa Depositi e Prestiti per la concessione ai comuni di anticipazioni sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive - rientri o meno tra le operazioni di indebitamento che gli enti locali possono realizzare, con il conseguente assoggettamento a tutti i relativi limiti, di natura qualitativa e quantitativa, previsti dalla normativa vigente».*

Dalla soluzione di tale questione discende *ope legis* anche quella, strettamente connessa, che attiene alla possibilità per gli enti in dissesto e per quelli che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di avere accesso al fondo *de quo*. Per tale ragione non appare necessario articolare un ulteriore quesito.

### **PQM**

La Sezione regionale di controllo per la Campania

- dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere in esame, nei termini esposti in parte motiva, con riferimento al secondo quesito formulato dall'Ente, per la genericità del quesito stesso e per la mancata prospettazione di un reale dubbio interpretativo;
- per la parte dichiarata ammissibile, sospende la decisione sulla richiesta di parere del Comune di Bacoli (NA) e rimette al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di Controllo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, la questione di massima descritta in parte motiva;

- dispone la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti ed al Sindaco del Comune di Bacoli (NA).

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio telematica del 24 settembre e del 1° ottobre 2020.

L'ESTENSORE

(Emanuele Scatola)

IL PRESIDENTE

(Fulvio Maria Longavita)

Depositata in Segreteria il

2 novembre 2020

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Mauro Grimaldi)