



Corte dei Conti **Sezione regionale di controllo per la Basilicata** **Potenza**

Deliberazione n. 44/2013/PRSP

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Consigliere	dott. Rocco LOTITO	Presidente f.f.
Primo Referendario	dott. Giuseppe TETI	Componente-relatore
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente

nell'adunanza del 14 maggio 2013

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

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 con la quale è stato approvato il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", e successive modificazioni;

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e, in particolare, l'art. 148-bis;

Visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266;

Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 2/2011/AUT/INPR, depositata in data 9 giugno 2011 e n.10/2012/AUT/INPR, depositata in segreteria il 18 giugno 2012, con le quali sono state approvate, rispettivamente, le linee guida ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2010 e 2011 ed i questionari allegati;



Viste le relazioni sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011, trasmesse, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della citata legge 23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Policoro;

Vista la nota di questa Sezione di controllo prot. n. 2081 del 21.11.2012, con la quale sono stati richiesti chiarimenti e controdeduzioni relativamente al rendiconto per il 2010, instaurando contestualmente il contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia da adottarsi ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, allorché siano stati rilevati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria od il mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno;

Viste le controdeduzioni fatte pervenire con nota del 4.12.2012 n. 27367, sottoscritta dal Presidente del Collegio dei Revisori e dal Sindaco, pervenuta il 9.1.2013;

Vista la nota di questa Sezione di controllo prot. n. 839 del 7.5.2013, con la quale sono stati richiesti chiarimenti e controdeduzioni relativamente al rendiconto per il 2011, instaurando contestualmente il contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia da adottarsi ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, allorché siano stati rilevati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria od il mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno;

Viste le controdeduzioni fatte pervenire con nota del 10.5.2013, n. 12755, sottoscritta dal Presidente del Collegio dei Revisori e dal Sindaco;

Vista la documentazione prodotta a corredo delle note di risposta al contraddittorio e depositata dal Comune di Policoro;

Vista l'ordinanza n. 32/2013 del Presidente f.f. della Sezione regionale di controllo, con la quale è stata fissata l'adunanza pubblica;

Comparso il Revisore unico dei conti;

Comparso per l'Ente il Dirigente dei Servizi Finanziari;

Udito il Magistrato relatore dott. Giuseppe Teti;

Uditi gli intervenuti;



[Handwritten signature]

Tanto premesso, sulla base degli atti e delle relazioni sui rendiconti per l'esercizio 2010 e 2011, di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e della conseguente attività istruttoria svolta, così

DELIBERA

- RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO – COPERTURA CON INDEBITAMENTO – VIOLAZIONE ART. 119 COST.

1.1 - In occasione dell'esame del bilancio di previsione 2010, questa Sezione di controllo si era così pronunciata: *“Nel corso dell'istruttoria è emerso che nell'esercizio 2010 è previsto il riconoscimento di un debito fuori bilancio ammontante, come successivamente precisato, in euro 1.100.000,00 circa. Ulteriori debiti di tal genere erano già stati riconosciuti nel 2004 per euro 844.000 circa; nel 2005, per euro 131.000 circa; nel 2006 per circa 63.000,00 euro, tutti di parte corrente; nel 2007 per euro 1.700.00 circa, di cui oltre 1.200.000 di parte corrente; nel 2008 per euro 206.000 circa, di cui 20.000 circa di parte corrente. Si tratta, come la sequenza storica riportata attesta, di una presenza ricorrente di poste di debito che gravano sull'Ente al di fuori delle ordinarie procedure di spesa. Orbene, la copertura del debito dell'esercizio 2010 era stata originariamente trovata (prospetto 11.2 del questionario), per euro 350.000,00, in risorse rivenienti da alienazioni di beni immobiliari. Tuttavia, già nel preventivo 2009 erano state previste risorse da alienazioni di beni per circa 4.000.000 di euro, di cui realizzati a consuntivo 45.000,00 euro (1% circa).*

Chiesti chiarimenti in proposito, il Sindaco, il Responsabile Finanziario e il Presidente del Collegio dei revisori, con nota a firma congiunta, hanno attestato trattarsi di debito, dell'importo totale di circa 1.100.000 euro, portato da sentenza esecutiva della Corte di Appello di Potenza per delle espropriazioni, che l'Ente ha riconosciuto nella seduta consiliare in sede di equilibri 2010 e che ha rateizzato in tre anni. <<Preme evidenziare – conclude la nota di chiarimenti – che la relativa copertura finanziaria è mutata nel senso che l'amministrazione ha deciso di accedere ad un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti>>.



[Handwritten signature]

Stante la manifesta inidoneità della sopra riportata precisazione a fare piena luce sia sull'origine e sulla natura del debito, sia sulla legittimità, ex art. 119 Cost., della relativa copertura, si era chiesto di acquisire ulteriori e documentati chiarimenti, idonei a illustrare la natura del debito, con riguardo alla natura della spesa, e le modalità di copertura finanziaria. In definitiva si voleva sapere se l'Ente avesse contratto un mutuo con Cassa DD.PP. per far fronte a un debito (fuori bilancio) in tutto o in parte di natura corrente. L'art. 119 della Costituzione, come riformulato con legge costituzionale n. 3/2001 stabilisce, infatti, che gli EE.LL. e le Regioni possono ricorrere a indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

Tali chiarimenti, che erano stati espressamente richiesti nella nota di convocazione alla Pubblica Adunanza, non sono stati forniti dall'Ente.

Restava, dunque, irrisolto il nodo rappresentato dall'ipotizzabile ricorso all'indebitamento per finanziare un debito fuori bilancio riconducibile a spese, in tutto o in parte, di natura corrente, circostanza che avrebbe determinato una grave violazione della citata norma costituzionale.

Per tale ragione, constatato, dal rendiconto per il 2010, che nel corso dell'esercizio erano stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 1.100.694,07 per sentenze esecutive, si è chiesto in occasione dell'esame del relativo rendiconto, in via istruttoria, la copia del mutuo contratto e la copia della sentenza.

Anche per l'esercizio 2011, avendo questa Sezione rilevato l'esistenza di ulteriori debiti fuori bilancio imputabili a sentenze esecutive per circa 97.461 euro, nella relativa nota istruttoria si è chiesta l'analitica indicazione dei mezzi finanziari utilizzati.

1.2 – Con riguardo alla richiesta concernente l'esercizio 2010, l'Amministrazione e l'Organo di revisione hanno ottemperato con la citata nota di risposta prot. n. 27367/2012, trasmettendo, in copia, la sentenza esecutiva, le conseguenti delibere, il mutuo e la circolare di CC.DD.PP. n. 1255 del 27.1.2005, alla quale avrebbero inteso fare riferimento,



precisando che il debito non coperto dal mutuo era stato coperto con risorse proprie dell'Ente.

Analoga fattiva collaborazione è stata data con riferimento a quanto richiesto in occasione dell'esame del rendiconto 2011, con l'invio delle delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, precisandosi che il loro finanziamento è avvenuto tramite applicazione dell'avanzo di amministrazione.

1.3 – La vicenda da cui è sorto il debito fuori bilancio che il Comune di Policoro ha riconosciuto nel 2010 può agevolmente riassumersi traendo gli elementi fattuali dalla ricostruzione fattane dalla stessa Corte di Appello di Potenza con la sentenza n. 403/2009.

Tra il 1983 e il 1986 si definiva una vicenda espropriativa di terreni ricadenti nel Comune di Policoro a carico di taluni proprietari privati che ricevevano una prima e provvisoria indennità, a titolo di acconto, salvo conguaglio.

Un mutamento intervenuto nella normativa sulla materia, con effetti anche sulle procedure ancora non definitivamente chiuse, consentiva ai proprietari espropriati di notificare al Comune, nel 1989, atto di citazione per il pagamento, in loro favore, del conguaglio dell'indennità di esproprio non ancora corrisposta, da liquidarsi secondo i nuovi parametri.

La causa veniva decisa con la sentenza resa in data 13 ottobre 2009, n. 403, depositata il 30 dicembre, notificata in forma esecutiva al Comune debitore il 22.2.2010.

1.4 - Detta sentenza condannava l'Ente a pagare a ciascun proprietario espropriato il conguaglio dell'indennità di esproprio, singolarmente determinato nell'ammontare, per complessivi € 482.976,26, oltre al pagamento dei relativi interessi; il tutto da depositarsi presso la Cassa DD.PP. In aggiunta, condannava il Comune soccombente a rimborsare le spese legali sostenute dagli attori, nonché il compenso liquidato per la CTU e gli accessori.



A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

1.5 – Con delibera Consiliare n. 13 del 27.9.2010 il Comune deliberava di riconoscere il debito fuori bilancio derivato dalla sopra citata sentenza della Corte di Appello di Potenza quantificato in complessivi € 1.100.694,07.

Come si sia addivenuti alla somma così determinata, composta delle voci che si diranno, è possibile ricavare dalla lettura della delibera medesima. Ed infatti, successivamente alla notifica del titolo, le parti sottoscrissero due accordi transattivi, in data 4.8.2010 e in data 16.9.2010 (entrambi non prodotti a questa Sezione), con i quali, preso atto che il Comune, per le ristrettezze finanziarie del bilancio, era impossibilitato a depositare presso la CC.DD.PP. la somma per la quale era stato condannato, così come disposto dal giudizio, si convenne – ancorchè nella delibera la si definisce “intesa di massima” – di pagare quanto dovuto direttamente ai creditori beneficiari, senza quindi alcun preventivo deposito, in tre rate annuali a partire dall'esercizio 2010.

Quanto all'ammontare del debito derivato dalla sentenza anche esso venne meglio definito negli accordi transattivi in complessivi € 1.100.694,07, ripartiti come segue:

- quanto a € 1.071.327,35, esso risulta composto della sorte capitale per € 482.976,26, esattamente pari all'importo liquidato in sentenza, e degli interessi per € 588.351,09, “*calcolati nella misura disposta in sentenza*”, maturati fino al 30.6.2010;
- quanto a € 14.522,28, esso corrisponde alle spese processuali che si danno come già pagate a fronte dell'atto di precetto notificato al debitore;
- quanto a € 262,28, sono dovute a fronte degli oneri per CTU, da rimborsare ai creditori anticipatari;
- quanto a € 14.582,16, per la registrazione della sentenza.

1.6 – Il Comune, attesa l'impossibilità di far fronte con risorse proprie al debito come sopra descritto e complessivamente quantificato, diminuito delle sole spese legali, già pagate dall'Ente, ha deliberato di assumere un mutuo con CC.DD.PP., ai sensi dell'art. 194, comma 3, TUEL, per un importo complessivo di € 1.086.171,79. Tale importo, secondo quanto



A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.

riferito nel corso dell'Adunanza è stato poi ridotto a € 1.082.000, avendo escluso dal calcolo quella parte di interessi maturata dopo la data di deposito della sentenza, secondo le istruzioni ricavabili dalla circolare di CC.DD.PP. di cui si dirà.

1.7 - Detto mutuo, della durata ventennale, che prevede un piano di ammortamento con rata semestrale posticipata, al saggio del 4,407%, è stato contratto con decorrenza 1.1.2011.

1.8 – La questione che questa Sezione regionale di controllo ha sollevato nel corso dell'esame del rendiconto per il 2010 e per la quale è stata convocata l'Adunanza pubblica verte in ordine al rispetto dell'art. 119 Cost., ultimo comma, secondo il quale, nella versione in vigore fino a tutto l'esercizio finanziario 2013, "(I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni) (...) *Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti*".

In attuazione della disposizione costituzionale, l'art. 30, comma 15, L. 289/2002, stabilisce che "*Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione*".

Ora, in disparte le conseguenze di natura sanzionatoria che potrebbero essere fatte valere in sede giurisdizionale, nell'eventualità in cui ricorrano anche tutti gli altri presupposti colà richiesti, viene all'attenzione di questo Collegio la questione, autonoma e diversa (ex art. 148-bis del TUEL), del rispetto dei vincoli posti dall'art. 119 Cost., ult. comma, quale precetto - la cui natura imperativa è sottolineata dalla sanzione della nullità degli atti assunti in sua violazione - che concorre, insieme ad altri, a definire gli obiettivi di finanza pubblica e a improntare la sana gestione dell'Ente.



In particolare, è da chiarire se sia conforme o meno alla citata disposizione costituzionale l'assunzione di un mutuo con CC.DD.PP. per il pagamento non solo di una spesa di investimento, corrispondente al debito per l'indennità di esproprio dovuta a titolo di conguaglio, ma anche per il pagamento degli interessi maturati su detto debito successivamente all'entrata in vigore della modifica costituzionale (8.11.2001).

1.8 - In corso di Adunanza i rappresentanti intervenuti per l'Ente hanno ribadito la correttezza del loro operato, richiamando quanto contenuto nella circolare di CC.DD.PP. n. 1255 del 27 gennaio 2005, alla quale avrebbero inteso adeguarsi.

In particolare, nella parte III dedicata ai prestiti per la copertura dei debiti fuori bilancio, l'Istituto, richiamandosi a sue precedenti deliberazioni, subordina la legittimità dell'indebitamento alla natura di investimento della spesa finanziata, in coerenza con il principio di rango costituzionale contenuto nell'art. 119 Cost., ammettendosi, peraltro, che la estensione temporale del divieto non retroagisce alle spese correnti contratte antecedentemente alla sua entrata in vigore (8.11.2001). Ne discende che l'indebitamento contratto per far fronte alle spese maturate antecedentemente alla data del 8.11.2001, ancorchè di natura corrente, è pienamente legittimo.

Posto questo principio, l'Istituto si pone il problema di verificarne la sussistenza nel caso di debiti costituiti da interessi e rivalutazione monetaria, la cui maturazione è, per legge, intrinsecamente e direttamente correlata allo scorrere del tempo.

"Per tale tipologia di debiti, gli enti, pur in presenza di atti con data decorrente dall'8.11.2001, possono ottenere il finanziamento, limitatamente alla quota calcolabile anteriormente a tale termine e riconosciuta come debito a norma di legge, eccetto i casi di procedura espropriativa". In altre parole, l'Istituto riconosce la correttezza del principio sopra esposto, secondo il quale quando il debito è rappresentato dagli interessi dovuti non è possibile ricorrere al suo finanziamento se non per la parte maturata anteriormente all'8.11.2001.



Farebbe eccezione a tale principio il debito sorto per procedure espropriative.

Giova riportare integralmente la parte della citata circolare che qui interessa:

"Nei casi di procedure espropriative, anche illegittimamente condotte, la CDP ha, infatti, adottato il criterio secondo il quale al debito dell'ente corrisponde un diritto di credito certo, liquido ed esigibile soltanto nel momento in cui è emesso il provvedimento conclusivo dell'esproprio (sia esso decreto, accordo bonario, sentenza).

L'importo indicato nel provvedimento - indennità ovvero risarcimento danni - rappresenta il corrispettivo dell'investimento, cui corrisponde un incremento nel patrimonio dell'ente.

Tale importo è ammissibile a finanziamento a prescindere dal termine dell'8.11.2001, nella misura definita alla data di deposito della sentenza o alla data di adozione di altro provvedimento conclusivo della procedura espropriativa.

Gli interessi e la rivalutazione monetaria, eventualmente riconosciuti in favore dell'espropriato nel provvedimento conclusivo, che ne abbia sancito il diritto alla percezione fino all'effettivo soddisfo, sono ammissibili al finanziamento secondo le seguenti modalità:

- a) nella misura calcolabile fino al 7.11.2001, per accordi bonari, decreti di esproprio o sentenze, rispettivamente adottati o depositate anteriormente all'8.11.2001;*
- b) nella misura calcolabile sino alla data di deposito, indipendentemente dal termine del 7.11.2001, per sentenze depositate successivamente al 7.11.2001;*
- c) nella misura calcolabile alla data di adozione, per accordi bonari o decreti di esproprio, rispettivamente sottoscritti o adottati successivamente al 7.11.2001, nell'ipotesi, eccezionale, che interessi e rivalutazione vengano riconosciuti dai predetti atti.*

E' inoltre finanziabile quanto dovuto dall'ente nel caso di "utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblica utilità", istituto introdotto e



disciplinato dall'articolo 43 del T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327)".

1.9 – In sostanza, secondo la riportata circolare di CC.DD.PP., nell'interpretazione fatta propria dal Comune di Policoro che ad essa avrebbe inteso adeguarsi - sebbene ciò non risulti dalla delibera consiliare con la quale si è provveduto a riconoscere il debito e a finanziarlo mediante mutuo con CC.DD.PP. – varrebbe il principio per cui a una procedura di esproprio corrisponde sempre un incremento patrimoniale dell'Ente, sicchè l'indennità per esso dovuta, come anche il risarcimento del danno arrecato nel caso di procedure illegittimamente e illecitamente condotte, rappresenta il corrispettivo dell'investimento. Pertanto tale importo è finanziabile ricorrendo a mutuo anche se la procedura si conclude successivamente al termine dell'8.11.2001.

Allo stesso regime sarebbe sottoposto anche il pagamento degli interessi e la rivalutazione monetaria, eventualmente dovuti al proprietario espropriato fino all'effettivo soddisfo. Qui, tuttavia, la citata circolare dettaglia tre ipotetiche fattispecie, regolandole diversamente, senza tuttavia chiarire la *ratio*. Per quanto qui di rilievo mette conto segnalare che nel caso in cui siano stati adottati o depositate, rispettivamente, accordi bonari o sentenze, anteriormente all'8.11.2001, la predetta circolare ritiene finanziabili gli interessi nella misura comunque calcolabile fino al 7.11.2001; per le sentenze depositate dopo il 7.11.2001, sarebbero finanziabili con mutuo gli interessi dovuti fino alla data di deposito (se della sentenza o della somma non è dato comprendere) e non solo fino all'8.11.2001.

2.0 – Non ritiene la Sezione di poter condividere l'assunto fatto proprio dal Comune di Policoro in adesione alla circolare di Cassa Depositi e Prestiti, che ammette al finanziamento con mutuo il riconoscimento dei debiti fuori bilancio riconducibili a procedure di esproprio, nella parte, almeno, concernente il pagamento degli interessi maturati e dovuti.

A prescindere se sia condivisibile descrivere la vicenda ablatoria del diritto di proprietà, che è propria dell'espropriazione, come una vicenda



sostanzialmente traslativa che dà diritto a una sorta di corrispettivo, rappresentato dall'indennità in cambio dell'accrescimento patrimoniale in capo all'espropriante, e se ciò sia parimenti vero anche nel caso in cui il procedimento non si sia avviato o concluso legittimamente con conseguente risarcimento del danno dovuto, può ugualmente convenirsi sul fatto che la procedura espropriativa immobiliare si inserisce necessariamente in una operazione di investimento e tale diventa anche la spesa per l'indennità dovuta, sia essa determinata dall'Ente e accettata dal privato, sia essa ri(determinata) giudizialmente. Pertanto l'indennità di esproprio, come spesa di investimento, è sempre finanziabile con mutuo, anche se la sua determinazione giudiziale sia successiva all'8.11.2001, come nel caso in esame.

Non può, invece, convenirsi sulla sostanziale equiparazione del risarcimento del danno con l'indennità di esproprio, trattandosi di debiti che hanno natura e funzione diversa, essendo il primo un debito di valore che nasce da una attività sostanzialmente illecita, sia pure occasionata per realizzare una operazione di investimento, mentre il secondo è un debito di valuta [Cass. civ. 17 aprile 2003, n.6186: "il debito dell'espropriante di pagare l'indennità di espropriazione costituisce un'obbligazione di valuta, e sullo stesso sono dovuti - fino al giorno dell'adempimento dell'obbligazione principale, e cioè fino al pagamento dell'indennità o del deposito di essa presso la cassa depositi e prestiti - gli interessi legali, di natura compensativa (per il solo fatto che la somma è rimasta a disposizione dell'ente espropriante e a prescindere da ogni indagine sulla colposa responsabilità per il ritardo nel pagamento), che decorrono dalla data di emissione del decreto di espropriazione". Più recentemente, Cass. Civ., n. 13456/2011: Le obbligazioni di pagare l'indennità di espropriazione e di occupazione legittima costituiscono debiti di valuta (non di valore), sicché, nel caso in cui, in esito ad opposizione alla stima effettuata in sede amministrativa, venga riconosciuto all'espropriato una maggiore somma a titolo di indennità espropriativa, l'espropriante deve corrispondere, solo su detta maggiore somma, gli interessi legali, di natura compensativa, dal



giorno dell'espropriazione e fino alla data del deposito della somma medesima”].

2.1 - Quel che è certo è che gli interessi legali dovuti sull'indennità di esproprio hanno la funzione di remunerare il creditore (espropriato) dello svantaggio rappresentato dal non poter disporre del danaro per il tempo in cui la somma dovuta è rimasta a disposizione del debitore (comune espropriante).

Si tratta, dunque, di una funzione del tutto diversa dalla realizzazione di quell'investimento al quale è finalizzata la procedura espropriativa e la quantificazione della relativa indennità. La spesa per corrispondere gli interessi, infatti, non è sostenuta in vista di un incremento patrimoniale finalizzato a rendere possibile l'investimento che giustifica l'espropriazione, né aumenta l'incremento patrimoniale in capo all'Ente espropriante. Il pagamento degli interessi, allora, non rilevando come onere connesso all'accrescimento patrimoniale dell'Ente in conseguenza del disposto esproprio, non può avere natura di spesa di investimento, dal momento che esso è compensativo non già della diminuzione patrimoniale subita dall'espropriato ma del tempo per il quale a questi è stato ritardato il pagamento dell'indennità.

Del resto questo interesse non è, nella sua funzione, dissimile dagli altri interessi o oneri finanziari che il principio contabile n. 3, al para. 40, riconduce sotto la categoria delle spese correnti: *“Le spese correnti (titolo I) comprendono le spese relative alla normale gestione dei servizi pubblici e si distinguono in spese relative al personale, all'acquisto di beni e servizi, all'utilizzo di beni di terzi, ai contributi o trasferimenti, agli interessi passivi e altri oneri finanziari, alle imposte e tasse; tra le spese correnti si annoverano anche gli oneri straordinari della gestione corrente che ricomprendono generalmente gli oneri non strettamente connessi all'esercizio considerato, nonché gli ammortamenti (applicati al bilancio preventivo), il fondo svalutazione crediti ed il fondo di riserva che permangono nel conto del bilancio solamente come stanziamento di spesa, non potendo essere impegnati”*. Dello stesso principio contabile n.



3, il para. 94 precisa che sotto la voce "Interessi passivi" vanno ricompresi gli oneri finanziari di competenza economica dell'esercizio. Gli interessi passivi devono essere distinti in: interessi su mutui e prestiti, interessi su obbligazioni; interessi su anticipazioni; interessi per altre cause. Questi ultimi corrispondono a interessi passivi per ritardato pagamento, interessi passivi in operazioni di titoli, ecc.

Anche il SIOPE, con il codice 1699, ricomprende gli oneri finanziari diversi da quelli specificamente indicati, compresi gli interessi di mora e gli indennizzi derivanti dall'estinzione di mutui, come spesa del titolo 1, Spese correnti, intervento 06, Interessi passivi e oneri finanziari, voce economica 19, Interessi passivi ad altri soggetti.

Da ultimo giova ricordare che questa stessa Sezione di controllo ha già avuto modo di pronunciarsi in merito al rispetto dell'art. 119 Cost., a proposito di una fattispecie di finanziamento con mutuo degli oneri per l'estinzione anticipata di mutui (delibera n. 166/2008). In tale occasione si ebbe modo di precisare che, in linea generale, per spesa di investimento deve intendersi quella spesa determinante l'acquisizione al patrimonio dell'ente di beni a fecondità ripetuta.

Tale interpretazione, secondo quanto affermato nella citata delibera, è, anche, avvalorata dalla collocazione del precetto costituzionale relativo al vincolo di destinazione delle risorse da indebitamento nello stesso capoverso disciplinante il patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

"Orbene, alla luce della predetta definizione, non sembra che i costi sostenuti dall'ente per l'estinzione anticipata di un pregresso mutuo, da un punto di vista strettamente gius-contabile, possano farsi rientrare tra le spese di investimento perché - eziologicamente - non direttamente connessi ad un incremento patrimoniale dell'ente. (...) Si consideri, d'altronde, che qualora si volesse ampliare la portata del nesso di causalità per ricomprendere i predetti costi in un ampio concetto di accessorietà alle spese strettamente di investimento, potrebbe giungersi a risultati francamente eccessivi di considerare incluse anche altre spese (come



quella per interessi) perché, comunque, rientranti nella filiera, a volte complessa, diretta alla realizzazione di un'opera o di un investimento pubblico. Gli interessi, infatti, sono la remunerazione del fattore produttivo-capitale finanziario (questo sì direttamente utilizzato per la realizzazione dell'investimento), ma non potrebbe certo invocarsi un vincolo di accessorietà per determinarne la fuoriuscita dal genus delle spese correnti (in cui sono saldamente attestati all'intervento 6 del titolo I delle uscite)".

2.2 – Conclusivamente deve affermarsi che il ricorso al mutuo di Cassa DD.PP. per il riconoscimento e il finanziamento dei debiti fuori bilancio rappresentati dalla parte di interessi maturati successivamente all'8.11.2001 e degli altri accessori di cui alla sentenza di condanna n. 403/2009, sopra citata, costituisce condotta che realizza la violazione dell'art. 119 Cost., ultimo comma.

PATTO DI STABILITA'

2.3 - Sia in occasione dell'esame del rendiconto 2010 che del rendiconto 2011, si è evidenziato che, al termine di ciascun esercizio, è risultato un consistente fondo cassa di tesoreria (€ 2.867.338,04, nel 2010; € 3.543.757,59, nel 2011) di cui si è chiesto di specificare la natura delle entrate che lo hanno determinato. Ove fosse emerso trattarsi di somme accantonate in attesa di pagamenti in conto capitale, si è chiesto di specificare i motivi che hanno impedito di dare corso ai relativi pagamenti, non mancando di evidenziare i riflessi che i mancati pagamenti di parte capitale, a fronte delle riscossioni rilevate, potrebbero avere sulla determinazione del saldo obiettivo di competenza mista utile al rispetto del Patto di stabilità. La necessità dei richiesti chiarimenti è dovuta anche dal ritardo nell'adozione, da parte dell'Ente, di misure atte a garantire la tempestività dei pagamenti - art. 9 del decreto legge 1 luglio 2009, n.78.

Si è pure chiesto di chiarire i motivi per i quali, pur in presenza di un consistente fondo cassa, l'ente, per soddisfare impegni di parte corrente, ha fatto ricorso a fondi aventi specifica destinazione e se gli stessi sono stati ricostruiti.



2.4 - Un ulteriore motivo di chiarimenti è stata la elevata differenza negativa riscontrata tra i residui attivi del Titolo IV e V e i residui passivi del Titolo II, pari ad € -2.771.631,47. In altre parole, l'ammontare dei residui da riscuotere e l'ammontare dei residui da pagare, per la parte capitale, presenta uno squilibrio di € -2.771.631,47. Tuttavia, il consistente fondo cassa, che ammonta al 31/12/2010 ad € 2.867.338,04, consentirebbe di far fronte agli impegni assunti, ove in scadenza. Ciò starebbe a significare che la cassa è costituita da somme già riscosse a fronte di pagamenti di parte capitale non effettuati o rinviati.

2.5 - Nel corso dell'Adunanza il rappresentante intervenuto per il Comune ha fatto presente che l'Ente è capofila dei finanziamenti relativi al Piani di Offerta Integrata di Servizi (POIS) per l'area Metapontino Collina Materana. L'accreditamento di tali finanziamenti per circa 5.000.000 di euro avrebbe determinato il consistente avanzo di cassa, atteso che queste somme vengono poi trasferite agli altri enti sulla base delle richieste di volta in volta presentate. Se ne deve dedurre che tali richieste sono mancate e pertanto le somme sono rimaste accantonate nella cassa del comune capofila.

Quanto ai pagamenti, nelle note di risposta al contraddittorio non si fa cenno al fatto che detti pagamenti siano stati ritardati a causa dei vincoli derivanti dal rispetto delle norme sul patto di stabilità interno.

Più dettagliate sono le risposte rinvenibili nelle note di contraddittorio.

Dalla nota prot. n. 27367 si rileva che il fondo cassa è costituito in parte da entrate di parte corrente e in parte da entrate in conto capitale, queste ultime riconducibili ai progetti POIS e ai contratti di quartiere, in attesa di essere pagati quando verranno a maturazione i rispettivi progetti di spesa. In ogni caso, osserva l'Ente, trattandosi di fondi comunitari, gli stessi non rilevano ai fini del calcolo del patto di stabilità.

Con la nota prot. n.12755 si chiarisce che contribuiscono ad arricchire la cassa anche entrate vincolate utilizzate per soddisfare impegni di parte corrente, entrate solo parzialmente ricostituite.



2.6 – Questa Sezione rileva che per gli esercizi 2010 e 2011 non si è dato tempestivamente corso all'obbligo di pianificare i pagamenti di cui l'ente è debitore.

Parimenti, non risulta se l'ente abbia pagato o meno, a scadenza, tutti i debiti scaduti, certi, liquidi ed esigibili, pur avendo a disposizione i mezzi finanziari. È, comunque, il caso di far presente che, se a tanto ci si fosse determinati al solo scopo di rappresentare come rispettato il saldo finanziario di competenza mista, sul quale si misura il rispetto del patto di stabilità interno, laddove ciò risultasse comprovato si potrebbe configurare una sostanziale elusione del patto di stabilità.

2.7 - Quanto alla neutralizzazione, ai fini del patto di stabilità, dei finanziamenti di fonte comunitaria per la realizzazione di progetti, sostiene in proposito l'Ente che detti fondi non rilevano ai fini del patto di stabilità in quanto di sponda comunitaria.

Sul punto si richiama a quanto ritenuto da questa Sezione con il parere n. 25/2012, adottato con la delibera 217 del 28.11.2012.

La neutralizzazione delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e delle relative spese, di parte corrente e in conto capitale, sostenute dalle province e dai comuni, è prevista dal comma 10 dell'art. 31 della legge n. 183/2011, giusta il quale *"nel saldo finanziario in termini di competenza mista, individuato ai sensi del comma 3, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea né le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse e purché relative a entrate registrate successivamente al 2008"*.

Detta disposizione si applica a partire dal 2012 al calcolo del saldo finanziario in termini di competenza mista rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.



“In primo luogo occorre dare evidenza della provenienza comunitaria, anche indiretta, dei fondi POIS che si ritengono di dover neutralizzare dal calcolo del patto di stabilità. Con l'art. 31 citato, il legislatore ha fatto propria la necessaria correlazione che deve riconoscersi alle risorse direttamente o indirettamente provenienti dall'U.E., come quota cofinanziata delle spese ammissibili, e le relative, medesime, spese, di parte corrente e di parte capitale. La necessaria correlazione è conseguenza del meccanismo che, previa rendicontazione, consente di riconoscere la spesa (corrente o in conto capitale) come ammissibile e, quindi, ammessa al rimborso nella misura del tasso di cofinanziamento stabilito. Con la conseguenza che se la spesa viene esclusa dal novero di quelle ammesse al cofinanziamento, ciò determina l'impossibilità che su di essa venga riconosciuto il contributo comunitario e, dunque, nessun contributo per essa corrisposto potrà essere considerato come risorsa ascrivibile al sostegno dei Fondi comunitari. (...) La questione di fondo, che l'art. 31, comma 10 cit., impone di verificare, prima di potersi avvantaggiare di quanto ivi disposto, è se detto progetto è stato realizzato, in che misura rendicontato e in che misura le spese sono state ritenute ammissibili e rimborsate.

Poiché, a livello comunitario la rendicontazione delle spese è stata effettuata dall'Amministrazione regionale, occorrerà che quest'ultima individui e comunichi all'Ente: a) se ed in quale misura la realizzazione del progetto ha visto corrisposto il cofinanziamento comunitario e per quali spese; b) se e in che misura queste risorse e queste spese possono essere contabilizzate nel bilancio comunale, ai sensi del citato art. 31, comma 10 cit.

Dovrà, dunque, il Comune, in raccordo con gli Uffici Regionali competenti, verificare lo stato di realizzazione dei progetti, la tempistica dei pagamenti e la loro regolarità sotto il profilo formale e di attinenza ai progetti ammessi, secondo le norme comunitarie e nazionali, la loro rendicontazione nell'ambito del Programma Operativo Regionale e la quota di cofinanziamento su tali spese riconosciuta e corrisposta.

Richiamandosi alle disposizioni anti elusione sopra riportate, è appena il caso di precisare che solo uno dei due soggetti interessati, il Comune, da un



lato, e la Regione, dall'altro, potrà essere riconosciuto destinatario delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'U.E. a fronte delle "relative" spese, correnti o in conto capitale, sostenute. Pertanto, non potrebbe ammettersi che entrambi detti Enti computino ai fini del rispetto del patto le medesime risorse, in entrata, a fronte delle medesime spese rendicontate, in uscita".

2.8 - Parimenti non condivisibile è l'allocazione nel rendiconto 2010 delle risorse trasferite per l'attuazione dei progetti POIS tra le entrate in conto terzi, non rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità. Siffatta collocazione non è da ritenersi corretta laddove l'attività non è posta in essere nell'esclusivo interesse di terzi ma è conseguenza di attività amministrativa a cui anche l'ente capofila partecipa in quanto parte di un progetto più ampio che ha rilevanza economica e finanziaria.

2.9 - Ne consegue la necessità che il Comune di Policoro provveda a rielaborare il quadro dimostrativo del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità alla luce dei principi sopra riportati, onde dimostrarne il rispetto.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata segnala al Consiglio comunale di Policoro la situazione sopra rappresentata, ai sensi dell'art.1, comma 166, della legge n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del TUEL,

ORDINA

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio dell'ente, affinché ne dia urgente comunicazione all'assemblea consiliare per l'adozione delle necessarie misure correttive, consequenziali alle osservazioni formulate in ordine alla relazione sui rendiconti 2010 e 2011, le quali dovranno essere tempestivamente comunicate a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL;

- che copia della presente deliberazione sia altresì trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria.



Così deliberato in Potenza nella Camera di Consiglio del 14 maggio 2013.

Il Presidente f.f. della Sezione

Dott. Rocco LOTITO

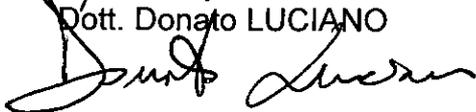


I Magistrati

Dott. Giuseppe TETI (Relatore)



Dott. Donato LUCIANO



Depositata in Segreteria il **25 SET. 2013**

Il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto

Dott. Giovanni CAPPIELLO

