

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati:

Presidente	Del Grosso Raffaele	Presidente
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
I Referendario	Chiara Vetro	
Referendario	Marco Di Marco	Relatore
Referendario	Rossana De Corato	

a seguito dell'adunanza pubblica del 27 novembre 2013 ha assunto la seguente deliberazione:

Visti:

- l'art. 100 della Costituzione;
- il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
- la legge 21 marzo 1953, n. 161;
- la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss. mm. ii.;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
- la legge 5 giugno 2003, n. 131;
- la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

- il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.
- le Linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012;
- la relazione compilata dall'organo di revisione del comune di Alliste (LE) pervenuta alla Sezione regionale di controllo per la Puglia in data 21 marzo 2013;
- la nota dell'organo di revisione con cui si fornivano chiarimenti alla richiesta istruttoria del 28 maggio 2013;
- l'ordinanza presidenziale che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- le memorie illustrative a firma del sindaco fatte pervenire in data 22 novembre 2013;

Udita la relazione del magistrato istruttore Dr. Marco Di Marco;

Uditi gli interventi dei rappresentanti dell'amministrazione comunale intervenuti nell'adunanza pubblica in persona del sindaco Antonio Renna;

Ritenuto in

FATTO

1. In data 21 marzo 2013 perveniva la relazione dell'organo di revisione del comune di Alliste (LE) – 6.704 abitanti - sul rendiconto 2011 redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166, della L. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti in data 18 giugno 2012 con deliberazione n. 10/2012/AUT/INPR.

Dall'esame del questionario emergevano talune criticità in merito alle quali, con nota del 28 maggio 2013, si chiedevano chiarimenti ed integrazioni all'organo di revisione e all'amministrazione comunale.

Alla luce dei chiarimenti forniti dall'organo di revisione con la nota del 18 maggio 2013, non risultava superata la criticità inerente il mancato rispetto del

patto di stabilità per l'anno 2011 disciplinato dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 87 e ss. della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (finanziaria 2011).

2. La relazione del magistrato incaricato evidenziava che al termine dell'esercizio 2011, si registrava uno scostamento tra il saldo finanziario e l'obiettivo programmatico di € 1.667.000,00.

In particolare, l'obiettivo annuale ammontava ad € - 458.000,00. Veniva precisato che il predetto obiettivo era stato determinato in applicazione delle norme sul "Patto Regionale Verticale" e sul "Patto Regionale Orizzontale" che avevano consentito all'Ente di acquisire ulteriori spazi finanziari per complessivi € 399.000,00.

Il saldo finanziario di competenza mista registrato dall'ente al termine dell'esercizio ammontava ad € - 2.125.000,00.

Nella nota del 18.06.13 l'amministrazione comunale specificava che gli spazi finanziari ricevuti in forza del Patto Regionale Orizzontale (pari ad € 260.000,00) erano stati restituiti nel biennio successivo con la cessione di € 130.000,00 annui.

Con riferimento alle cause del mancato rispetto degli obiettivi del PSI, il sindaco indicava la necessità di provvedere a "pagamenti di spese in conto capitale effettuati a fronte di stati di avanzamento per interventi in gran parte urgenti, indifferibili ed indefettibili a tutela della sicurezza della popolazione scolastica, dei pedoni e del traffico veicolare finanziati con mutui la cui contrazione nel 2009 si è configurata per l'Ente come una scelta obbligata".

Quanto sopra risultava confermato dall'esame dei risultati della gestione finanziaria che consentiva di verificare che nel corso dell'esercizio 2011 sono stati effettuati pagamenti con liquidità proveniente dalla somministrazione di mutui accesi con la Cassa DDPP per un importo di € 1.275.899,00.

2.1 Nelle memorie pervenute in data 22 novembre 2013 il sindaco ribadiva che lo *"sforamento del PSI (...) è avvenuto unicamente per la necessità di realizzare, con estrema urgenza, interventi per la sicurezza dei cittadini di Alliste e Felline e, in particolare, dei piccoli utenti dell'Istituzione scolastica"*. Nel 2009, infatti, a causa di distacchi di intonaci e fondelli in laterizio verificatisi in alcune aule del plesso scolastico, si rese necessario intervenire con urgenza anticipando la realizzazione di un intervento di messa in sicurezza

già inserito nella programmazione dei lavori pubblici per l'annualità 2010. La copertura finanziaria dell'intera spesa, attesa l'impossibilità di attendere l'assegnazione di contributi regionali a titolo di cofinanziamento, avvenne con l'assunzione di un mutuo con la Cassa DDPP in data 23.12.2009.

Considerato in

DIRITTO

A. Nell'esercizio 2011, il Comune di Alliste ha registrato un saldo finanziario di competenza mista inferiore all'obiettivo programmatico determinato ai sensi dell'art. 1, commi 87 e ss. della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

Quanto sopra rappresenta una grave irregolarità contabile poiché comporta la violazione delle norme che impongono agli enti locali di conseguire specifici obiettivi finanziari che concorrono ai saldi generali di finanza pubblica stabiliti nella legge annuale di stabilità.

- ai fini del conseguimento dei saldi di finanza pubblica previsti nella legge annuale di stabilità –a livello di singolo ente.

B. Dalle risultanze istruttorie è emerso che il mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2011 è in gran parte riconducibile a pagamenti del Titolo II (spesa in conto capitale) imputati in conto residui e finanziati con liquidità proveniente dalla somministrazione di mutui.

Non è superfluo ricordare che, ai sensi dell'art. 1, co. 89 della legge 13 dicembre 2010, n. 200, la determinazione del saldo finanziario rilevante ai fini del PSI (calcolato in termini di competenza mista) avviene prendendo in considerazione soltanto le entrate e le spese finali.

Pertanto, oltre ai servizi per conto di terzi e alle concessioni/riscossioni di crediti, restano escluse dal predetto saldo le entrate del Titolo V (Anticipazioni di tesoreria – Prestiti a breve termine – Assunzione di mutui – Prestiti obbligazionari) e le spese del Titolo III (spese per il rimborso dell'anticipazione – rimborso prestiti a breve – Rimborso mutui – Rimborso prestiti obbligazionari).

Ne consegue che, allorché un ente locale decide di finanziare le spese di investimento con ricorso all'indebitamento, rende più difficoltoso il rispetto del patto di stabilità negli esercizi in cui dovrà provvedersi ai dovuti pagamenti.

B.1 Nel corso dell'esercizio 2009, l'ente ha realizzato un'imponente operazione di indebitamento (in relazione alle proprie capacità finanziarie) che ha portato alla contrazione di nuovi mutui di importo complessivo di € 3.933.993,98 determinando un incremento del 76,96% dello stock di debito passato da € 4.863.027,75 (al 31.12.2008) ad € 8.605.808,30 (al 31.12.2009).

In particolare, gli interventi finanziati con i mutui contratti nel 2009 hanno riguardato:

- la ristrutturazione ed adeguamento di un edificio scolastico (€ 2.177.840,00);
- il miglioramento della sicurezza stradale (€ 741.500,67);
- la pavimentazione di tre piazze (€ 350.000,00);
- la ristrutturazione mercato coperto (€ 170.300,00);
- il completamento impianto sportivo (€395.328,36);
- il rifacimento della rete delle acque bianche (€ 99.024,95).

L'incidenza negativa di tale operazione sulla sostenibilità finanziaria degli equilibri di bilancio nonché sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica negli esercizi futuri, era già stata prevista all'interno della deliberazione n. 71/PRSP/2011 del 21.07.11 adottata da questa Sezione regionale di controllo in sede di esame del consuntivo 2009.

In quella sede il Collegio ebbe modo di osservare che *"il massiccio utilizzo dell'indebitamento per il finanziamento delle spese d'investimento rischia di pregiudicare, per gli esercizi successivi, il rispetto del patto di stabilità. Infatti poiché nel saldo di competenza mista non sono computate le entrate del Titolo V ma vi rientrano i pagamenti del Titolo II, è prevedibile che l'Ente incontri notevoli difficoltà nel rispettare gli obiettivi finanziari degli anni in cui giungeranno a maturazione i SAL (Stati Avanzamento Lavori) dei lavori appaltati"*.

B.2 Nella memoria del 22 novembre 2013 il sindaco del comune di Alliste riferiva che la maggior parte dei pagamenti del Titolo II effettuati nel corso del 2011 sono relativi all'intervento di adeguamento di un edificio scolastico.

In verità l'esame del conto del bilancio ha consentito di verificare che su un totale di pagamenti in conto capitale per € 3.360468,57 soltanto € 756.089,02 sono relativi ai pagamenti in conto residui riconducibili alla Funzione 04 (Istruzione scolastica).

Inoltre, lo scostamento tra il saldo obiettivo e il saldo finanziario è stato pari ad € 1.667.000,00.

Ne deriva che l'obbligo di provvedere alla messa in sicurezza dell'edificio scolastico, diversamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione comunale, ha inciso in maniera secondaria sul mancato rispetto del PSI per l'esercizio 2011.

B.3 In ogni caso, il Collegio osserva che l'esecuzione di opere necessarie ad assicurare la pubblica incolumità e l'erogazione di servizi obbligatori per legge (edilizia scolastica) non possono giustificare condotte che pregiudicano il rispetto degli obiettivi del PSI.

Infatti, per evidenti esigenze di coordinamento di finanza pubblica, possono essere escluse dal computo del saldo finanziario le sole spese indicate nelle norme di cui all'art. 1, commi da 94 a 105 della Legge 13 dicembre 2010, n. 220.

Pertanto, eventuali esigenze di spesa che incidono negativamente sul saldo finanziario devono essere previste dall'Amministrazione comunale e, di conseguenza, adeguatamente compensate con misure correttive.

C. Sul punto il Collegio evidenzia che il conseguimento degli obiettivi del PSI sarebbe stato agevolato dalla rigorosa osservanza della norma contenuta nell'art. 9, comma 1, lett a) – n. 2 del Decreto Legge 1.07.2009, n.78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 in base alla quale *"al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. (...)"*.

La norma mira ad impedire che gli enti possano assumere atti di impegno corrispondenti ad obbligazioni il cui adempimento potrebbe compromettere il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità.

Con ogni evidenza, la realizzazione della vasta operazione di indebitamento realizzata nel corso del 2009 non è stata preceduta da alcun accertamento teso

a verificare l'impatto dei successivi pagamenti sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le considerazioni che precedono sono avvalorate dalla circostanza, riferita nella memoria del 22 novembre, secondo la quale l'assunzione del mutuo per il finanziamento dell'intervento di messa in sicurezza dell'edificio scolastico era prevista, sia pure in misura ridotta grazie alla presenza di una quota di cofinanziamento regionale, nella programmazione dei lavori pubblici per l'anno 2010.

PQM

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio 2011 del Comune di Alliste (LE) adotta specifica pronuncia accertando che costituisce violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:

1. il mancato raggiungimento dell'obiettivo programmatico annuale calcolato ai sensi dell'art. 1, commi 87 e ss. della legge 13 dicembre 2010, n. 220, così come ridefinito in attuazione delle norme sul Patto regionale "verticale" e sul Patto regionale "orizzontale";
2. l'assunzione di atti di impegno in assenza di preventive verifiche volte a verificare l'impatto dei successivi pagamenti sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

DISPONE

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio Comunale affinché ne dia comunicazione al predetto Consiglio, nonché al sindaco del citato comune.

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa all'Organo di revisione del comune di Alliste sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del D. Lgs. n. 267/2000.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 27 novembre 2013.

Il relatore

F.to Marco Di Marco

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 19 dicembre 2013

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo

