

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Nella Camera di Consiglio del 27 ottobre 2010,

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE N. 120/PAR/2010

sulla richiesta di parere prot. 7213 in data 20 settembre 2010 formulata dal Sindaco del Comune di Collepasso (LE) pervenuta in data 05.10.2010;

Vista l'ordinanza n. 29/10 del 1410/2010 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 27/10/2010;

udito il relatore Referendario Dott. Marco Di Marco;

Ritenuto in

FATTO

Il comune di Collepasso (LE), con la nota in epigrafe indicata esponeva quanto segue.

Nel maggio 2009 il Comune approvava un progetto relativo alla realizzazione di un impianto sportivo del costo complessivo di circa un milione di Euro. Il primo stralcio esecutivo, avente un quadro economico di € 750.000,00 , è finanziato per € 150.000,00 con contributo provinciale e per € 600.000,00 con assunzione di mutuo con l'Istituto per il Credito Sportivo. Per quanto riguarda le modalità di erogazione la Provincia si è impegnata ad effettuare i pagamenti sulla base degli stati di avanzamento

dei lavori, mentre l'Istituto per il Credito Sportivo ha già accreditato il finanziamento presso la tesoreria dell'Ente.

Contemporaneamente nel luglio del corrente 2010 sono giunti a termine i lavori per l'ammodernamento di un altro impianto sportivo finanziati in parte con contributo regionale ed in parte con mutuo assunto con la Cassa Depositi e Prestiti.

Premesso quanto sopra il Comune richiede il parere di questa Sezione sull'interpretazione da dare all'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 ai sensi del 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. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)".

Secondo l'interpretazione prospettata nella richiesta di parere, l'obbligo del funzionario che adotta provvedimenti di spesa dovrebbe comportare anche l'accertamento a carico di quest'ultimo del rispetto del patto di stabilità.

A giudizio del Comune istante, però, tale interpretazione da un lato si pone in contrasto con la *ratio* dell'art. 9 del DL 78/09 (rubricato "*Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*") che intende accelerare i pagamenti in favore delle imprese, dall'altro comporta significative conseguenze sul piano operativo. Infatti l'eventuale rinvio della realizzazione del primo impianto sportivo (€ 750.000,00) potrebbe comprometterne la fattibilità anche negli esercizi futuri a causa della revoca del finanziamento da parte della Provincia e dell'aumento dei costi di esecuzione. Inoltre la ditta affidataria dei lavori relativi al secondo impianto sportivo potrebbe intraprendere iniziative per l'esecuzione coattiva del proprio credito (€ 100.000,00) con conseguente superamento del saldo finanziario imposto dalla normativa in materia di patto di stabilità e addebito di ulteriori oneri per spese di procedura.

Viene infine delineata la possibilità che la norma in parola, nell'interpretazione prospettata, trovi applicazione "per le attività programmate successivamente all'entrata in vigore del decreto 78/2009" come peraltro sembrerebbe desumersi dal tenore della disposizione che al comma 1 lett. a) dispone "per il futuro".

DIRITTO

1. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possono chiedere alle dette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

2. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere in esame è stata formalizzata dal sindaco del Comune e quindi dall'organo che ai sensi dell'art. 50 del TUEL ha la rappresentanza legale dell'ente ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Non può al riguardo ritenersi di ostacolo a detta ricevibilità la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali, organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali - previsto dall'art. 123 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 18/10/2001 - con funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di controllo dal momento che tale organo, pur se istituito nella Regione Puglia ai sensi della L. R. n. 29 del 26 ottobre 2007 non risulta ancora operante.

3. Sotto il profilo oggettivo si rileva innanzitutto che il quesito afferisce alla materia della "contabilità pubblica" in quanto concerne l'interpretazione di una norma di legge che impone obblighi procedurali finalizzati a conseguire il rispetto delle regole di finanza pubblica.

Inoltre la richiesta di parere non sono è riferita a provvedimenti già adottati e non interferisce con altre funzioni intestate alla Corte, né con eventuali giudizi in corso ovvero con scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori.

Il quesito risulta pertanto ammissibile.

4. Il Comune di Collepasso intende procedere alla realizzazione di un lotto funzionale di un impianto sportivo con risorse derivanti in parte da un contributo provinciale ed in parte dall'assunzione di mutuo.

Parallelamente ha necessità di procedere al pagamento di lavori già effettuati per l'ammodernamento di un secondo impianto sportivo in favore della ditta esecutrice che minaccia di intraprendere procedure per la riscossione coattiva del credito.

Premesso ciò il Comune sollecita il parere di questa Sezione sulla corretta interpretazione dell'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 ed in particolare sull'oggetto dell'accertamento preventivo che deve essere compiuto dal funzionario che adotta provvedimenti di spesa relativamente alla compatibilità dell'atto con le regole di finanza pubblica.

Si rileva innanzitutto che l'art. 9 del DL 78/09 fa riferimento ad una verifica da effettuare al momento dell'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa.

Ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 267/00 l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa con la quale, a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio.

L'assunzione dell'impegno di spesa nel caso di procedure per l'affidamento di lavori, servizi o forniture coincide con il provvedimento di

aggiudicazione definitiva da parte del responsabile del servizio competente.

Pertanto le difficoltà operative lamentate dal Comune in ordine all'alternativa tra rispetto del saldo obiettivo finanziario imposto dal patto di stabilità (che comporterebbe inadempimento delle obbligazioni assunte), e l'emissione di ordinativi di pagamento relativi a debiti certi, liquidi ed esigibili (che comporterebbe, viceversa, il superamento dei limiti imposti dal patto), non trova soluzione nell'interpretazione del richiamato art. 9.

Piuttosto la norma in esame è stata introdotta dal legislatore con la precipua finalità di prevenire l'insorgenza di fattispecie simili a quella descritta dal Comune - peraltro potenzialmente foriera di responsabilità amministrativa in quanto il ritardo del pagamento espone la P.A. alla corresponsione degli interessi "sanzionatori" di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 di attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Infatti ai sensi della norma in esame l'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato non tanto al momento dell'emissione dei mandati di pagamento quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione di impegno. È evidente che la concreta possibilità da parte dell'ente locale di procedere ai dovuti pagamenti alle scadenze previste (in relazione al tempo contrattuale di esecuzione e al maturare degli stati di avanzamento dei

lavori stabiliti nel capitolato speciale d'appalto) dovrebbe essere verificata sin dal momento dell'approvazione del bando di gara onde evitare che all'esito della procedura di evidenza pubblica, e nel caso in cui la verifica imposta dall'art. 9 del D.L. 78/10 dia esito negativo, non possa provvedersi all'aggiudicazione definitiva.

La norma in esame introduce pertanto uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Con specifico riferimento agli enti locali infatti, ai sensi dell'art. 77-bis del D.L. 112/08, il saldo finanziario obiettivo è calcolato in termini competenza mista in cui confluiscono, tra l'altro, i pagamenti per spese in conto capitale imputati al Titolo II della spesa.

È evidente pertanto che un consistente volume di pagamenti per spese capitali può incidere sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tale rischio è destinato ad accentuarsi notevolmente ove le predette spese – come nel caso prospettato dal Comune - siano finanziate con il ricorso all'indebitamento dal momento che le riscossioni derivanti dall'accensione di prestiti non sono computate tra le entrate finali che concorrono a determinare il saldo.

La programmazione dei pagamenti è pertanto funzionale a prevenire situazioni analoghe a quelle descritte dal Comune di Collepasso e ad impedire che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempite (nel corso dell'esercizio o degli esercizi

successivi) soltanto con pagamenti determinanti lo “sforamento” del patto di stabilità.

Le novità normative introdotte dall’art. 9 del D.L. 78/09 e le buone pratiche della gestione finanziaria impongono di affiancare al tradizionale bilancio di competenza finanziaria di cui alla *Parte Seconda* del D. Lgs. 267/00, un “bilancio di cassa” in cui prevedere – in relazione ai cronoprogrammi allegati ai progetti esecutivi, al tempo contrattuale di ultimazione dei lavori, all’ammontare degli stati di avanzamento lavori, alle modalità di finanziamento e alle modalità di erogazione delle risorse stabilite negli atti di concessione – le somme che si prevede di incassare e di pagare, in conto competenza ed in conto residui.

Tali previsioni devono avere ad oggetto, ai fini del rispetto della norma in esame, le sole partite del bilancio investimenti che costituiscono entrate e spese finali e, dunque, le entrate del Titolo IV e le spese del Titolo II.

Inoltre, nel procedere ad una corretta programmazione dei flussi di cassa si dovrà tener conto di tutte le rettifiche da apportare al saldo delle riscossioni e dei pagamenti (desumibile dal conto del tesoriere) scaturenti dall’applicazione di varie disposizioni introdotte per rendere più elastici e meno stringenti i vincoli del patto. Si devono considerare cioè tutte quelle poste che, ai fini della certificazione del rispetto del patto, devono essere rilevate a consuntivo secondo le indicazioni fornite dalle circolari del Ministero del Tesoro – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Così, ad esempio, in quanto esclusi dal calcolo del saldo finanziario, si potranno programmare i pagamenti consentiti ai sensi dell’ art. 7-quater

DL 5/09 (pagamenti effettuati nei limiti di quanto autorizzato dalla Regione di appartenenza che ha provveduto a ricalcolare il proprio obiettivo facendosi carico delle maggiori spese dei comuni); ovvero i pagamenti effettuati per l'attuazione delle OPCM a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza¹ o della dichiarazione di grande evento²; ovvero i pagamenti da effettuare con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea³. D'altra parte dovranno essere escluse, in quanto non concorrono alla determinazione del saldo, le entrate straordinarie (cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, entrate derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito) per quegli enti che hanno operato le medesime esclusioni nell'anno 2009⁴; le entrate per l'attuazione delle OPCM collegate dichiarazione dello stato di emergenza o di grande evento e le entrate trasferite dall'Unione Europea.

In relazione alla programmazione dei flussi di cassa effettuata, si deve valutare la compatibilità del programma dei pagamenti che scaturiscono dall'obbligazione e dal relativo atto di impegno che il funzionario deve assumere.

¹ Art. 77-bis, comma 7-bis del D.L. 112/08.

² Art. 4, comma 4-novies D.L. 2/2010.

³ Art. 77-bis comma 7-quater D.L. 112/08 introdotto dall'art. 4, comma 4-septies del D.L. 2/2010.

⁴ Art. 4, comma 4-quinquies del D.L. 25.01.2010, n. 2 convertito con modificazioni dalla Legge 26 marzo 2010, n. 42 che ha dato l'interpretazione autentica dell'art. 7-quater comma 10 del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni dalla Legge 9 aprile 2009, n. 33.

Anche la Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo con deliberazione n. 28/CONTR/2010 del 4 giugno 2010 ha avuto modo di affermare che l'amministrazione deve "programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore".

Pertanto ove tale verifica dia esito negativo il funzionario competente non potrà legittimamente procedere all'adozione dell'atto di impegno.

È appena il caso di precisare che ove i centri di spesa siano più di uno, sarà necessario prevedere efficaci forme di coordinamento tra loro e con il responsabile del servizio finanziario competente per il visto di regolarità contabile.

Giova infine ricordare che, secondo le indicazioni desumibili dalla deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo n. 9/CONTR/2010, la fase della programmazione dei flussi di cassa può essere avviata già nella fase della predisposizione del bando di gara e quindi ancor prima dell'impegno o della prenotazione di impegno. Infatti, se il criterio aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, già in tale sede si potrebbe prevedere un sistema di attribuzione dei punteggi in grado di preferire i concorrenti che offrono modalità e termini di pagamento dilazionati.

La mancata verifica prevista dall'art. 9 del DL 78/09 è fonte di responsabilità amministrativa.

È bene sottolineare, peraltro, che la responsabilità di cui alla norma in esame si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni successivamente rivelatesi sbagliate. In tal senso depongono il dato testuale e le oggettive difficoltà di previsione determinate sia da un quadro normativo fortemente insanabile sia dall'esistenza (nel settore della realizzazione delle opere pubbliche) di un notevole scarto temporale tra azione amministrativa e riflessi contabili.

La norma di cui all'art. 9, in quanto integra la disciplina contenuta negli artt. 182 e ss. del TUEL relativa alle fasi di gestione del procedimento di spesa, trova applicazione a tutti i provvedimenti di impegno di spesa adottati successivamente all'entrata in vigore del D.L. 78/09 avvenuta in data 01/07/2009 in applicazione del principio *tempus regit actum*.

Per le considerazioni appena svolte nessuna rilevanza, contrariamente a quanto prospettato dal Comune istante, assume il momento in cui l'opera è stata inserita negli strumenti di programmazione degli investimenti (elenco annuale / programma triennale) o di programmazione finanziaria (bilancio annuale e triennale).

5. Con riferimento alla connessa problematica concernente la scelta tra rispetto del patto di stabilità ovvero emissione di ordinativi di pagamento e conseguente sfornamento del saldo obiettivo, si ritiene che alla luce delle conclusioni che precedono debba trattarsi di una fattispecie residuale che può verificarsi nei soli casi di mancata programmazione dei pagamenti o

di errate valutazioni effettuate in sede di accertamento ai sensi dell'art. 9 del DL 78/09.

In tali ipotesi deve valutarsi innanzitutto la possibilità di ricorrere agli strumenti previsti dalla vigente legislazione.

Al riguardo viene in rilievo la disposizione dell'articolo 9, comma 3-bis⁵, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 che prevede la possibilità per gli enti locali di certificare i propri debiti certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni di forniture e appalti, secondo lo schema allegato al decreto ministeriale 19 maggio 2009 emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini di una successiva cessione *pro soluto* a banche o ad altri intermediari autorizzati.

Inoltre al fine di velocizzare i pagamenti in favore delle imprese può essere valutata la possibilità di stipulare con un istituto di credito un contratto di acollo per singoli debiti (secondo le indicazioni desumibili dalla deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo n. 9/CONTR/2010) realizzando effetti analoghi a quelli perseguiti con la certificazione dei crediti di cui al decreto legge 29 novembre 2008, n. 185.

Premesso quanto sopra, il Collegio sottolinea che per orientamento pressoché univoco della Corte le disposizioni del Patto di stabilità interno hanno natura cogente e pertanto tutti gli Enti territoriali della Repubblica

⁵ Il comma 3-bis dell'articolo 9 in esame è stato prorogato anche per l'anno 2010 dal comma 16 dell'articolo 1 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

sono tenuti ad osservarle sia nella fase della programmazione annuale e pluriennale che nelle successive fasi della gestione.

P.Q.M.

nei termini di cui in motivazione è il parere della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Puglia.

Copia della presente sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 27 ottobre 2010.

Il Relatore
f.to Marco Di Marco

Il Presidente
f.to Vittorio Lomazzi

Depositata in segreteria il 28/10/2010
Il Direttore della Segreteria
f.to C. Doronzo