



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 217/2012/PAR

Parere n. 25/2012

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore

nella Camera di consiglio del 28 novembre 2012;

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la Delibera n. 54/CONTR/10 resa dalle Sezioni Riunite in sede di controllo in data 21 ottobre e 8 novembre 2010, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102;

Vista la richiesta di parere, *ex art.* 7, comma 8, della legge n. 131/2003, formulata dal Comune di Venosa con nota prot. n. 12379 del 20 luglio 2012, protocollata in pari data al n. 1232;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 216 del 28 novembre 2012, con la quale la richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta ed è stato nominato relatore il Magistrato dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore.

In fatto

1.1 – Con la nota in epigrafe indicata il Sindaco del Comune di Venosa, Ente soggetto al patto di stabilità, espone quanto segue.

Nel corso di alcuni esercizi compresi nel periodo 2004-2008, il Comune ha contratto una serie di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento di opere e interventi strutturali aventi i requisiti di compatibilità e di coerenza con i programmi regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali dell'UE. In ragione di ciò il Comune è stato autorizzato dalla Regione Basilicata a contrarre i prestiti ed è stato ammesso a fruire della concessione del contributo previsto dalla L.R. n. 4/1999, nella misura del 50% degli oneri annuali, comprensivi di quota per interessi e quota capitale.

Più in dettaglio, dalla documentazione trasmessa a corredo della richiesta di parere, risulta che il Comune di Venosa, tra il 2006 e il 2007, ha chiesto e ottenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti i seguenti mutui, e precisamente:

- a) un mutuo di € 1.200.000,00, per la realizzazione dell'iniziativa denominata "Progetto di viabilità rurale al servizio delle contrade";
- b) un mutuo, nella forma del "prestito flessibile", di € 5.500.000,00 per il finanziamento dell'intervento denominato "riqualificazione urbana del centro storico e delle aree adiacenti la città di Venosa";
- c) un mutuo di € 3.800.000,00 per il finanziamento dell'intervento denominato "Realizzazione strada di collegamento tra le zone PIP e PAIP e servizio alla zona archeologica la Maddalena".

Ciò che rileva ai fini del presente parere è che per tutti i suddetti mutui il Comune ha chiesto alla Regione Basilicata di vedersi riconosciuto il contributo regionale, pari al 50% dell'importo della rata di ammortamento, comprensiva della quota capitale e

della quota interessi. Il contributo di che trattasi è previsto dall'art. 4 della L.R. n. 4/1999, che ne prevede la concessione per dare accelerazione all'attuazione dei programmi comunitari e per promuovere il cofinanziamento degli stessi anche con quota parte delle risorse attivabili dagli Enti locali. Peraltro, nei riguardi dei cc.dd. "prestiti flessibili" concessi da Cassa Depositi e Prestiti, il contributo regionale in parola è concesso per il solo periodo di ammortamento del mutuo, con esclusione della fase di preammortamento.

In punto di fatto merita segnalare, giusta quanto documentato a questa Sezione, che la Regione Basilicata, ritenuto che i mutui di cui alle lettere a) e b) fossero destinati a finanziare interventi in coerenza con i programmi regionali co-finanziati dai Fondi Strutturali comunitari e coerenti con le specifiche misure di intervento attuative del POR Basilicata 2000-2006, con Delibere di Giunta, rispettivamente n. 1401 del 2 ottobre 2006 e n. 1166 del 3 settembre 2007, ha concesso il richiesto contributo. Quanto al mutuo di cui alla lettera c), non esistono agli atti di questa Sezione atti deliberativi, ma è stata fornita la sola nota prot. n. 48825 del 27.2.2004, nella quale la Regione ha richiamato la propria deliberazione di Giunta n. 333 del 3.3.2003, concessiva del contributo.

Sempre in punto di fatto occorre precisare che, secondo quanto è dato rilevare dalle citate Delibere di Giunta e dalle relative comunicazioni del Dipartimento Presidenza Giunta, l'intervento finanziario spiegato dalla Regione è riconosciuto e annualmente versato direttamente al Comune di Venosa, sulla base del piano di ammortamento definitivo e a fronte del ruolo di pagamento dell'anno interessato trasmesso dalla Cassa Depositi e Prestiti. Non si rileva, viceversa, l'assunzione di obblighi giuridici della Regione nei confronti dell'Istituto mutuante, tant'è che è il Comune che paga a Cassa DD.PP. per intero la rata di ammortamento, comprensiva della quota capitale e della quota interessi.

Contabilmente l'operazione sopra descritta viene così rappresentata: il Comune ha incassato i mutui iscrivendone l'importo al Titolo V dell'entrata, mentre iscrive il contributo che riceve dalla Regione tra le entrate correnti. Poiché nei confronti dell'Istituto mutuante è il Comune che sostiene direttamente e per l'intero gli oneri di ammortamento, questi vengono iscritti al Titolo I della spesa per la quota

interessi, e al Titolo III della spesa per la quota capitale. I pagamenti per la realizzazione delle opere sono contabilizzati al Titolo II della spesa.

1.2 - Rispetto alla situazione di fatto come testè descritta, il Comune si interroga circa la corretta interpretazione e l'applicazione della disposizione contenuta nell'art. 31, comma 10, L. n. 183/2011 secondo la quale, ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono computate 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.

A proposito della citata disposizione di legge il Comune chiede, quindi, un parere in merito ai seguenti quesiti:

1. se il contributo concesso dalla Regione, accertato in entrata, e l'impegno di spesa per il pagamento degli interessi sui mutui medesimi costituiscono somme direttamente o indirettamente provenienti dall'UE e, pertanto, se sono esclusi dal saldo di competenza mista così come disposto dall'art. 31, comma 10, della L. n. 183/2011;
2. Se i pagamenti per la realizzazione delle opere in questione costituiscono somme direttamente o indirettamente provenienti dall'U.E. escluse, almeno in parte, dal saldo di competenza mista, così come disposto dall'art. 31, comma 10, L. n. 183/2011.

In diritto

2.– Sull'ammissibilità della richiesta.

La richiesta di parere è ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente dal Sindaco del Comune, che sotto il profilo oggettivo, trattando un tema di carattere generale concernente la materia della contabilità pubblica il cui esame non comporta valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'ente.

3. - Nel merito.

3.1.1 – Con il quesito in esame il Comune di Venosa chiede di sapere se la disposizione contenuta nell'art. 31, comma 10, della legge n. 183/2011, correttamente interpretata, sia applicabile anche alle fattispecie sopra riportate, con

il risultato di sottrarre dal calcolo delle voci di entrata e di spesa rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno i contributi annualmente ricevuti dalla Regione Basilicata a sussidio dell'onere per l'ammortamento dei mutui contratti con Cassa DD.PP., nonché gli oneri per l'ammortamento mutui, ovvero le spese per la realizzazione del progetto finanziato.

In altre parole, si tratta di capire se vi è una relazione tra l'erogazione del contributo regionale - previsto e disciplinato dall'art. 4 della L.R. 4/1999, sopra citata, a favore dell'ente locale che abbia contratto un debito per concorrere al cofinanziamento di programmi di intervento comunitari – e l'erogazione di risorse comunitarie a fronte delle spese, correnti e in conto capitale, pagate dagli enti locali per la realizzazione di progetti e interventi cofinanziati, fermo restando che è solo per queste ultime (erogazioni e spese) che l'art. 31 della L. n. 183/2011 ha concesso, a condizioni determinate) l'esclusione dei relativi importi dal calcolo del saldo di competenza mista rilevante per la verifica del patto di stabilità interno.

Dalla formulazione del quesito sembra, infatti, che il Comune di Venosa ipotizzi che il contributo regionale, solo perché ricevuto al fine di attivare risorse dell'Ente locale da destinare al cofinanziamento di progetti comunitari, sia per ciò stesso da considerare una risorsa proveniente direttamente o indirettamente dall'Unione Europea e che le spese di ammortamento, per capitale e interessi, in una prima ipotesi, ovvero le spese sostenute per la realizzazione del progetto, in una seconda ipotesi, siano, simmetricamente, spese riconducibili alla fattispecie descritta nel citato art. 31. Non possono, però, darsi per verificate circostanze che, invece, devono essere provate, prima di poter definire se vi sia, e quale sia, il corretto rapporto che intercorre tra le due operazioni, l'una regolata da una legge regionale del 1999, l'altra dalla legge di Stabilità per il 2012. A questo proposito giova richiamare la Circolare MEF n. 5/2012 che, proprio in relazione alla complessità delle operazioni di verifica delle diverse situazioni, nella loro concretezza e nella loro variabilità, ha inteso ribadire che la valutazione specifica nel merito delle risorse assegnate rimane di competenza dell'ente beneficiario, sulla base degli atti di assegnazione delle risorse stesse e delle relative spese, nonché sulla base delle informazioni fornite dall'ente che assegna le risorse stesse.

È appena il caso di aggiungere, poi, che la delicatezza delle valutazioni di competenza dell'Ente è oggi resa ancor più evidente dalle possibili sanzioni in cui si può incorrere qualora sia accertato che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive (art. 1, commi 111-bis e 111-ter, L. n. 220/2010).

Pare necessario, allora, ripercorrere la disciplina che regola, prima di tutto a livello comunitario, l'attribuzione di risorse a titolo di cofinanziamento, per poi definire a quali condizioni l'art. 31 citato consente di detrarre dal computo del patto di stabilità talune voci di entrata e di spesa.

3.1.2 - L'art. 31 della legge n. 183/2011 stabilisce, in primo luogo, le modalità per determinare il contributo che gli Enti Locali devono apportare, in termini di riduzione del saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, calcolato in termini di competenza mista, agli obiettivi definiti col patto di stabilità interno. Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, calcolato in termini di competenza mista, è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, come riportati nei certificati di conto consuntivo.

Non tutte le voci di entrata e di spesa sono, tuttavia, rilevanti ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità. A questo proposito assume qui rilevanza la deroga introdotta dal comma 10 del medesimo articolo 31 che stabilisce che *“nel saldo finanziario in termini di competenza mista (individuato come sopra), 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”*. Il successivo comma 11, precisa che *“nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini*

dell'applicazione di quanto previsto dal comma 10, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo”.

3.1.3 - La norma non specifica cosa debba intendersi per “risorse provenienti direttamente o indirettamente” dall’U.E. Neppure soccorre più di tanto la citata Circolare MEF n. 5 del 14.2.2012, ove è precisato che per risorse provenienti indirettamente dall’Unione Europea sono da intendere quelle che provengono dall’Unione Europea per il tramite dello Stato, della regione o della provincia.

Pur nel silenzio del testo può, tuttavia, ritenersi che la distinzione sia simmetrica a quella che porta a distinguere la gestione “diretta” dei finanziamenti, dalla gestione “indiretta” degli stessi.

Con la prima, la gestione dei finanziamenti è affidata direttamente alla Commissione Europea o ad una Agenzia da essa delegata. La Commissione, predisposti i programmi di durata pluriennale secondo gli obiettivi perseguiti nei settori di intervento, ne affida l’attuazione ai suoi uffici (Direzioni Generali), che gestiscono direttamente gli stanziamenti previsti. Il trasferimento dei fondi è così disposto a favore dei beneficiari direttamente dalla Commissione, che gestisce anche le procedure di selezione, assegnazione, controllo e audit. Le risorse sono assegnate, di regola, come sovvenzioni alle quali concorre il beneficiario secondo il sistema del cofinanziamento. La natura “diretta” del finanziamento fa sì che il rapporto contrattuale con il soggetto destinatario o beneficiario finale del finanziamento, che può essere sia un privato che una pubblica amministrazione, abbia come controparte la Commissione o l’Agenzia.

Con la seconda, la concessione dei finanziamenti passa attraverso l’utilizzo dei Fondi a finalità strutturale ⁽¹⁾, che rappresentano – insieme alla Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti esistenti – il mezzo finanziario attraverso il quale l’Unione Europea, per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme delle sue aree regionali, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il

⁽¹⁾ Quelli che intervengono nell’ambito della politica di coesione sono limitati a: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione. (Vds. 7° “Considerando” del Reg. (CE) n. 1083/2006).

rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale (artt. 174 e 175 del Trattato sul funzionamento dell'U.E., ex artt. 158 e 159 del TCE). In sostanza, i Fondi mettono a disposizione delle Autorità nazionali, regionali e locali, stanziamenti di somme da utilizzare in programmi e progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di coesione sopra detti. Spetta, poi, agli Stati membri, condurre la loro politica economica coordinandola con le priorità dell'intervento comunitario mediante la individuazione, sul territorio, degli interventi nazionali coerenti con questi obiettivi.

La gestione (indiretta) dei Fondi Strutturali è, infatti, affidata a un complesso sistema di relazioni i cui attori principali sono, oltre agli organi e alle istituzioni comunitarie, le autorità nazionali, statali e regionali, il cui compito è programmare, attuare e controllare l'utilizzo delle risorse di modo che queste pervengano ai soggetti che ne sono i destinatari finali dell'intervento per il tramite e con la mediazione delle autorità nazionali e locali.

Anche nel caso della gestione indiretta il sistema prevede il co-finanziamento dell'iniziativa con fondi nazionali, statali e regionali.

La natura dell'intervento finanziario a favore dei "beneficiari" può essere di vario tipo: in generale, sono interventi riconducibili allo schema della "sovvenzione", ovvero a quello del "prestito".

3.1.4 – Le modalità attraverso le quali le risorse finanziarie dei Fondi pervengono ai destinatari finali, sono, oggi, disciplinate nel vigente Regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, recante "disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999".

L'accesso e l'utilizzo dei Fondi avviene, in concreto e in estrema sintesi, secondo le seguenti procedure: il Consiglio stabilisce a livello comunitario gli orientamenti strategici concisi per la coesione economica, sociale e territoriale, definendo un contesto indicativo per l'intervento dei Fondi, tenuto conto delle altre politiche comunitarie pertinenti (art. 25 Reg.) ⁽²⁾. Questi orientamenti strategici comunitari

⁽²⁾ Già il 37° "considerando" esprime l'opportunità che, in base agli orientamenti strategici adottati dal Consiglio, "ogni Stato membro elabori, in dialogo con la Commissione, un documento di riferimento nazionale sulla propria strategia di sviluppo, che dovrebbe costituire il contesto per la preparazione dei programmi operativi. In base alla strategia nazionale,

sulla coesione sono proposti dalla Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri (art. 26 Reg.). Ciascuno Stato membro presenta un quadro di riferimento strategico nazionale (QSN) che assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione e che identifica il collegamento con le priorità della Comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro. Ciascun quadro di riferimento strategico nazionale costituisce uno strumento di riferimento per preparare la programmazione dei Fondi. In particolare, il QSN contiene l'elenco dei programmi operativi attraverso i quali esso si realizza, per gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione»; (art. 27 Reg.). Più esattamente, il «programma operativo» è definito dall'art. 2 del Reg. cit., come il documento presentato da uno Stato membro e adottato dalla Commissione che fissa una strategia di sviluppo con una serie coerente di priorità da realizzare con il contributo di un Fondo o, nel caso dell'obiettivo «Convergenza», con il contributo del Fondo di coesione e del FESR. In base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali competenti, i Programmi Operativi possono essere nazionali (PON), regionali (POR) e Interregionali (POIN). Ciascuno Stato membro trasmette, quindi, alla Commissione il quadro di riferimento strategico nazionale, anche unitamente ai programmi operativi. La Commissione prende atto della strategia nazionale e dei temi prioritari prescelti per l'intervento dei Fondi potendo anche, ed eventualmente, formulare osservazioni (art. 28 Reg.). Quanto ai Programmi Operativi, la Commissione valuta se ciascun programma operativo proposto contribuisce alla realizzazione delle finalità e delle priorità del quadro di riferimento strategico nazionale e degli orientamenti strategici comunitari per la coesione. Quindi, la Commissione adotta ciascun programma operativo nel più breve tempo possibile (art. 32 Reg.).

3.1.5 – Per quanto concerne la politica sottesa all'utilizzo dei Fondi Strutturali – ai quali, d'ora in poi ci si riferirà, poiché è a questo strumento che si collega la legge regionale n. 4/1999 che attribuisce i contributi oggetto del parere richiesto - ciò che maggiormente rileva, affinché vi si possa avere accesso, è che l'intervento comunitario abbia e mantenga, soprattutto, i requisiti di “coerenza” con le altre

la Commissione dovrebbe prendere atto del quadro di riferimento strategico nazionale e adottare una decisione su determinati elementi di tale documento”.

politiche della Comunità e di rispetto della normativa comunitaria ⁽³⁾, di “complementarietà” con gli interventi strutturali ordinari (nazionali, regionali e locali) ⁽⁴⁾, di “concentrazione” ⁽⁵⁾ e di “addizionalità”, che sono alla base delle azioni comunitarie di sostegno finanziario ed economico.

È particolarmente opportuno soffermare l’attenzione sulla clausola di addizionalità in virtù della quale i Fondi strutturali Europei possono essere attribuiti solo in aggiunta agli stanziamenti messi a disposizione dai bilanci nazionali e non in sostituzione delle spese ordinarie, che le politiche nazionali già devono finanziare con le ordinarie risorse dei propri bilanci, e neppure per sopperire alla loro mancanza, poiché così operando si favorirebbe lo sviluppo di taluni paesi membri a danno di altri ⁽⁶⁾. A questa esigenza di addizionalità, necessaria a garantire un effettivo impatto economico, si collega la necessità di *“definire quali spese in uno Stato membro possano essere assimilate alla spesa pubblica ai fini del calcolo del contributo pubblico nazionale complessivo ad un programma operativo; a tale scopo è opportuno far riferimento al contributo degli «organismi di diritto pubblico» quali definiti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, poiché tali organismi comprendono vari tipi di organismi pubblici o privati istituiti per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale e controllati dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali”* (56° “Considerando”).

Il mantenimento del principio di addizionalità – sia in fase progettuale che durante l’attuazione dell’intervento - è condizione essenziale alla riuscita della politica di coesione sociale ed economica, che mira a stimolare interventi in grado di superare le disuguaglianze strutturali che esistono tra le varie regioni dell’Unione. Ed infatti, affinché l’attività dei Fondi Strutturali sia funzionale a questo scopo, occorre che tramite essi si persegua una politica di diversa “allocazione” delle risorse, al fine di promuovere, in accordo con le autorità dei singoli paesi, quegli interventi di sviluppo idonei a superare gli svantaggi esistenti tra le varie regioni, sostenendo le politiche nazionali con le necessarie risorse finanziarie “aggiuntive” rispetto a

⁽³⁾ Vds. 22° “Considerando” Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁽⁴⁾ Vds. 23° “Considerando” Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁽⁵⁾ Vds. 31° “Considerando” Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁽⁶⁾ Cfr. 29° “Considerando” Reg. (CE) 1083/2006.

quelle disponibili. Diversamente, intervenire con misure finanziarie meramente redistributive non sortirebbe altro effetto che quello di compensare gli svantaggi di fatto esistenti tra le diverse aree regionali in cui si articola il territorio dell'Unione.

3.2.1 – Per contestualizzare la disposizione contenuta nell'art. 31, c. 10, legge n. 183/2011 all'interno della politica comunitaria di sostegno alla coesione sociale ed economica attuata mediante l'utilizzo dei Fondi Strutturali, occorre accennare brevemente al sistema che consente di pervenire alle risorse finanziarie apprestate dai Fondi medesimi e, quindi, ad esse imputare le spese effettivamente affrontate per realizzare i progetti (o un gruppo di progetti selezionati dall'autorità di gestione del programma operativo in questione).

In concreto, la partecipazione dei Fondi, a livello dei programmi operativi, viene calcolata in riferimento: a) alla spesa totale ammissibile, compresa la spesa pubblica e privata; oppure b) alla spesa pubblica ammissibile (*ex art. 53 Reg. cit.*). Per «spesa pubblica» si intende qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio dello Stato, degli enti pubblici territoriali, delle Comunità europee nell'ambito dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione e ogni spesa assimilabile. È considerato spesa assimilabile ad una spesa pubblica qualsiasi contributo al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di organismi di diritto pubblico o di associazioni di uno o più enti pubblici territoriali o di organismi di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (art. 2, para. 5, Reg. cit. Cfr. 56° “Considerando”, sopra riportato).

3.2.2 - La misura della partecipazione dei Fondi al livello dei programmi operativi è soggetta ai massimali fissati nell'allegato III del citato Regolamento, che prevedono, per l'Italia, relativamente alla programmazione settennale 2007-2013, il 75% della spesa ammissibile per l'obiettivo “Convergenza” e il 50% per l'obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (art. 53, para. 1, Reg. cit.). La percentuale e l'importo massimo di partecipazione dei Fondi per ciascun programma operativo e per ciascun asse prioritario, sono stabiliti dalla Commissione con la stessa decisione con cui viene adottato un programma operativo (art. 53, para. 6, Reg. cit.). Ad esempio, con riferimento al POR Basilicata per il periodo di programmazione 2007-

2013, il nuovo piano di finanziamento ⁽⁷⁾ indica per ciascun asse prioritario di intervento il contributo comunitario massimo concedibile, calcolato al tasso di cofinanziamento del 40% del finanziamento totale, restando la residua parte (pari al 60%) a esclusivo carico del finanziamento nazionale pubblico, essendo pari a zero il finanziamento privato.

In precedenza, per il periodo 2000-2006, all'interno del quale si colloca il progetto per il quale il Comune istante ha posto il quesito, i tassi di partecipazione erano indicati, nelle diverse articolazioni degli interventi, all'art. 29 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del 21.6.1999. Successivamente, è stato compito del CIPE quello di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari e di curare l'inoltro delle richieste di cofinanziamento agli organismi comunitari, definendo le linee di politica economica da perseguire in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, nonché gli indirizzi generali di politica economica per la valorizzazione dei processi di sviluppo delle diverse aree del Paese, con particolare riguardo alle aree depresse. A questo compito si è provveduto con la delibera 139-1999 del 6.8.1999 che, nell'ambito della programmazione 2000-2006, ha approvato il quadro finanziario programmatico, ha individuato, ripartendole tra i PON e i POR, le risorse comunitarie complessive da destinare alle Regioni dell'Obiettivo 1 e, quindi, ha quantificato e ripartito le risorse complessive di cofinanziamento nazionale.

L'individuazione del tasso (e dell'importo massimo imputabile al Fondo a titolo di partecipazione a ciascun programma operativo) è elemento che assume centrale rilevanza per determinare la quota di partecipazione dei Fondi alle spese (ammissibili) del progetto, che devono essere rendicontate nel momento in cui si richiedono i pagamenti. Questi avvengono sotto forma di prefinanziamenti (in minima parte), di pagamenti intermedi e di pagamento del saldo finale e sono versati all'organismo designato dallo Stato membro, che deve trasmettere alla Commissione una previsione provvisoria delle sue probabili domande di pagamento per l'esercizio finanziario in corso e per quello successivo (art. 76, Reg. n.

⁽⁷⁾ Approvato dalla Commissione Europea con la decisione C(2010)884 del 23.2.2010 [recante modifica della decisione C(2007)6311 che adotta il programma operativo per l'intervento comunitario del Fondo europeo di sviluppo regionale ai fini del sostegno transitorio dell'obiettivo "Convergenza" nella regione Basilicata in Italia], e allegato alla predetta decisione (all. n. 2).

1083/2006). I pagamenti, intermedi e del saldo finale, si calcolano, appunto, applicando il tasso di cofinanziamento (di cui alla decisione sul programma operativo interessato per ciascun asse prioritario) alla spesa ammissibile menzionata nell'ambito di tale asse prioritario in ciascuna dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione. Il contributo dell'Unione Europea mediante i pagamenti intermedi e il pagamento del saldo finale non potrà tuttavia essere superiore al contributo pubblico e all'importo massimo della partecipazione dei Fondi per ciascun asse prioritario fissato nella decisione della Commissione che approva il programma operativo (art. 77, Reg. ult. cit.).

A ben vedere la partecipazione finanziaria dei Fondi alla realizzazione dei progetti operativi è calcolata come “quota” percentuale della spesa complessiva ammessa, e non già come una sua “parte”, separabile dal complesso e ascrivibile alla singola e individuata spesa. È in questo senso che va intesa la disposizione dell'art. 31 citato che, solo apparentemente, sembra mettere in relazione di corrispettività le risorse provenienti dall'Unione Europea con le “relative” spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni, per affermare, poi, che *“l'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali”*. Come opportunamente rimarcato nella Circolare MEF 5/2012, sul punto, *“l'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali, ossia per le spese connesse alla quota di cofinanziamento a carico dello Stato, della regione, della provincia e del comune”* (il sottolineato è nella circolare).

3.2.3 – Salvo quanto appresso si dirà a proposito della normativa nazionale che, in ossequio al principio di sussidiarietà, ha disciplinato le “spese ammissibili” in applicazione dell'art. 56, para. 4, del Reg. ult. cit., occorre qui accennare brevemente al sistema di “rendicontazione” delle spese stesse. La realizzazione delle azioni di sostegno finanziario attuate per il tramite dei Fondi strutturali, infatti, non può prescindere da questa fase, che presuppone rigorose procedure e ben definiti parametri qualitativi uniformi per la certificazione delle spese e per le domande di pagamento prima che le stesse siano trasmesse alla Commissione (63° “Considerando”). Oltre alla sospensione dei pagamenti nel caso di gravi carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo, infatti, il Regolamento si preoccupa anche di prescrivere misure che consentano all'ordinatore delegato di interrompere i

pagamenti in caso di prove che facciano presumere una significativa carenza del corretto funzionamento di questi sistemi.

Nel Regolamento (CE) n. 1260/1999, precedentemente vigente, la regola era che i pagamenti (intermedi e a saldo) non potevano che riferirsi a spese effettivamente sostenute, che dovevano corrispondere a pagamenti effettuati dai beneficiari finali e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente.” (art. 32, comma 1, del Regolamento (CE) n. 1260/99). Ne conseguiva che i pagamenti (intermedi e a saldo) effettuati dalla Commissione erano (e ancora sono, come si dirà) disposti a titolo di “rimborso delle spese”, dovevano (e devono) cioè corrispondere, trovare giustificazione e prova in pagamenti sostenuti effettivamente, mentre il livello di spesa che rileva ai fini dei pagamenti della Commissione è quello dei costi “giustificati” da parte dei “beneficiari finali”.

La regola attualmente vigente, ai sensi dell’art. 56 del Reg. n. 1083/2006, è che i pagamenti effettuati dalla Commissione a valere sui Fondi strutturali devono riferirsi a spese effettivamente pagate tra la data di presentazione dei programmi operativi alla Commissione o il 1° gennaio 2007, se anteriore, e il 31 dicembre 2015. Le operazioni non devono essere state ultimate prima della data di inizio dell’ammissibilità. Continuano, dunque, a configurarsi come pagamenti a “rimborso”. Di diverso vi è che, oggi, spetta all’Autorità di Certificazione ⁽⁸⁾ il compito, tra gli altri, di elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento, certificando che: i) la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili; ii) le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali (art. 61, Reg. ult. cit.). Disposizioni di dettaglio, concernenti l’applicazione del Regolamento n. 1083/2006 sotto il profilo della sua applicazione, dell’impiego dei fondi e del rispetto del principio dell’addizionalità, dei sistemi di gestione e controllo e di repressione delle irregolarità, sono contenute nel Regolamento (CE) n.1828/2006 della Commissione,

⁽⁸⁾ E’ tale l’autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione (art. 59, Reg. cit.).

dell'8 dicembre 2006.

3.2.4 - Non basta, tuttavia, che una spesa sia stata effettivamente pagata. Infatti, *“una spesa è ammissibile alla partecipazione dei Fondi soltanto qualora sia stata sostenuta per operazioni decise dall'autorità di gestione ⁽⁹⁾ del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, conformemente ai criteri fissati dal comitato di sorveglianza”* (art. 56, para. 3, Reg. ult. cit.).

Tutte le dichiarazioni di spesa devono includere, per ciascun asse prioritario, l'ammontare totale delle spese ammissibili (*ex art. 56 Reg.*) sostenute dai beneficiari nell'attuazione delle operazioni e il contributo pubblico corrispondente versato o da versare ai beneficiari ai sensi delle condizioni che disciplinano il contributo pubblico. Le spese sostenute dai beneficiari sono giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente. Allorché il contributo dei Fondi è calcolato rispetto alla spesa pubblica, come disposto dall'articolo 53, paragrafo 1, qualsiasi informazione di spesa diversa dalla spesa pubblica non deve influire sull'importo dovuto calcolato in base alla domanda di pagamento. (art. 78, Reg. cit.).

D'altra parte, non ogni spesa è ammessa alla rendicontazione e, quindi, alla partecipazione dei Fondi.

Già nelle premesse del Regolamento si afferma che *“conformemente al principio di sussidiarietà (...) dovrebbero vigere norme nazionali sull'ammissibilità delle spese”* (60° “Considerando”). Da questo principio discende la disposizione secondo la quale *“le norme in materia di ammissibilità delle spese sono stabilite a livello nazionale, fatte salve le eccezioni previste dai regolamenti specifici per ciascun Fondo. Esse riguardano la totalità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo”* (art. 56, para. 4, Reg.). Il Regolamento individua, per parte sua, l'arco temporale entro il quale le spese debbono essere state effettivamente pagate per essere ammissibili a una partecipazione dei Fondi (para. 1, cit.) e

⁽⁹⁾ Spetta all'Autorità di gestione designata dallo Stato membro garantire, tra l'altro, l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del programma operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione. Occorre, inoltre, garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali (art. 60, lett. c e d, reg. cit.).

definisce quando i contributi in natura, le spese di ammortamento e le spese generali, possono essere assimilati alle spese sostenute dai beneficiari nell'attuare le operazioni (para. 2, cit.).

3.3.1 - Allo scopo di disciplinare l'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali per la fase di programmazione 2007-2013 ⁽¹⁰⁾, con D.P.R. 3 ottobre 2008, n. 196, è stato adottato il Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n. 1083/2006. Con D.P.R. 5 aprile 2012, n. 98, sono state apportate alcune modifiche al testo originario.

Le disposizioni ivi contenute hanno un rilievo evidente ai fini della soluzione da offrire al Comune istante in relazione al richiesto parere.

Il sistema prevede che le spese effettivamente sostenute dai beneficiari di cui all'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1083/2006, sono effettuate, di regola, in denaro (art. 2, c. 1). Non sono ammissibili le spese relative ad un bene rispetto al quale il beneficiario abbia già fruito, per le stesse spese, di una misura di sostegno finanziario nazionale o comunitario (art. 2, c. 4). Le spese generali sono ammissibili a condizione che siano basate sui costi effettivi relativi all'esecuzione dell'operazione e che siano imputate con calcolo pro-rata all'operazione, secondo un metodo equo e corretto debitamente giustificato, fatte salve eccezioni previste nei regolamenti specifici di ciascun Fondo (art. 2, c. 8).

Non tutte le spese, come si è detto, sono ammesse al finanziamento comunitario. L'art. 3, in particolare (Oneri finanziari e di altro genere e spese legali), prescrive che *“gli interessi debitori, le commissioni per operazioni finanziarie, le perdite di cambio e gli altri oneri meramente finanziari non sono spese ammissibili. Nel caso di sovvenzioni globali, gli interessi debitori pagati dall'intermediario designato, prima del pagamento del saldo finale del programma operativo, sono ammissibili, previa detrazione degli interessi creditori percepiti sugli acconti”*.

3.3.2 – Nel periodo di programmazione 2000-2006 l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali era disciplinata dal Reg. (CE) 28 luglio 2000, n. 1685/2000 della Commissione, che a proposito degli “Oneri

⁽¹⁰⁾ “(...) fatto salvo quanto previsto dallo stesso regolamento (CE) n. 1083/2006, nonché dal regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal regolamento (CE) n. 1081/2006 sul Fondo sociale europeo (FSE) e dal regolamento (CE) n. 1828/2006”.

finanziari e di altro genere e spese legali” aveva previsto (norma n. 3, in Allegato al Reg. cit.), che “*gli interessi debitori (ad esclusione degli abbuoni di interessi miranti a ridurre il costo del denaro per le imprese nell'ambito di un regime di aiuti di Stato autorizzato), gli aggi, le spese e le perdite di cambio ed altri oneri meramente finanziari non sono ammissibili al cofinanziamento dei Fondi strutturali*”. Tuttavia, anche in questo caso, per i soli finanziamenti globali, gli interessi debitori pagati dall'intermediario designato, prima del pagamento del saldo finale dell'intervento, sarebbero stati ritenuti ammissibili, previa detrazione degli interessi creditori sugli anticipi.

Qualora il cofinanziamento da parte dei Fondi strutturali richieda l'apertura di un conto o di più conti bancari distinti per l'esecuzione di ciascuna operazione, le spese di apertura e di gestione dei suddetti conti sono ammissibili.

Sono anche ammissibili le parcelle per consulenze legali, parcelle notarili, spese per consulenza tecnica o finanziaria, e le spese per contabilità o revisione contabile. Tali spese sono ammissibili quando sono direttamente legate all'operazione e sono necessarie per la sua preparazione

3.4 - Al complesso meccanismo che presiede all'utilizzo dei Fondi Strutturali, unitamente ai principi che ispirano l'azione e il sostegno finanziario dell'Unione, come sommariamente illustrato (*ex* Regolamento (CE) n. 1083/2006 riferibile al periodo 2007-2013), va ricondotta l'applicazione della norma di legislazione nazionale ricavabile dall'art. 31, comma 10, L. n. 183/2011. La disposizione, come in precedenza ricordato, ha limitato la neutralizzazione dal calcolo del saldo finanziario di competenza mista rilevante ai fini del patto di stabilità interno alle sole risorse a carico dei finanziamenti comunitari, nei limiti di quanto effettivamente trasferito in favore dell'ente locale per la realizzazione del progetto e alle relative spese.

Tali risorse, nel limite entro il quale sono trasferite, rappresentano, si ribadisce, una quota (tasso di cofinanziamento) della spesa complessivamente ammessa. Ed infatti, l'esclusione di cui trattasi non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali, ossia per le spese connesse alla quota di cofinanziamento a carico dello Stato, della regione, della provincia e del comune.

In questo senso dispone espressamente la norma di legge.

Anche la citata circolare MEF, n. 5/2012, si preoccupa di precisare che l'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese connesse alla realizzazione di un progetto cofinanziato dall'Unione Europea opera nei limiti delle risorse comunitarie effettivamente trasferite in favore dell'ente locale per la sua realizzazione e non riguarda, pertanto, le altre spese comunque sostenute dall'ente per la realizzazione dello stesso progetto e non coperte dai fondi U.E. Peraltro, atteso che l'intervento dell'U.E. avviene "a rimborso", previa rendicontazione della spesa, l'erogazione, a copertura, dei fondi U.E., pur nei limiti della quota di cofinanziamento, può essere concretamente ridotta nel caso in cui le spese rendicontate siano riconosciute "inammissibili". Vale, nella circostanza, la disposizione secondo cui *"nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal comma 10, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo"* (art. 31, c. 11, legge n. 183/2011). Del pari, sono escluse dal patto di stabilità interno, ai sensi del citato comma 10, le spese finanziate con risorse provenienti da prestiti accordati dalle Istituzioni comunitarie che, dovendo essere restituite all'U.E., devono essere considerate a tutti gli effetti risorse nazionali (cfr. circolare MEF cit.).

3.5 – 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, 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. Posto che, come ammesso dalla citata circolare MEF n. 5/2012, l'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché la spesa complessiva non sia superiore all'ammontare delle corrispondenti risorse assegnate e purché relativa ad entrate registrate successivamente al 31 dicembre 2008, non può escludersi che, in concreto, possano esservi spese di parte corrente il cui atto di impegno è stato assunto nel 2012 (o sarà assunto nei successivi esercizi) a fronte di entrate per risorse assegnate, di fonte comunitaria, accertate successivamente al 2008 e riferibili al periodo di programmazione 2000-2006. Del

pari non può escludersi che analoga “coda” finanziaria rilevi anche per le riscossioni e i pagamenti relativi a spese in conto capitale. Del resto, l’art. 30, para. 2, cpv., del Reg. 1260/1999, prevede che *“Il termine finale per l’ammissione delle spese e fissato nella decisione relativa alla partecipazione dei Fondi. Esso si riferisce ai pagamenti effettuati dai beneficiari finali e può essere prorogata dalla Commissione, su domanda debitamente giustificata dello Stato membro, secondo le disposizioni degli articoli 14 e 15”*. Nel caso del P.O.R. Basilicata 2000-2006, occorre ricordare la decisione della Commissione C(2010)1573 del 11.3.2010, a modifica della decisione C(2000)2372 recante approvazione del programma operativo "Basilicata", che approva il nuovo testo del P.O.R. e stabilisce che il termine iniziale per l’ammissione delle nuove spese è il 13 marzo del 2009. Di tale decisione la Giunta Regionale ha preso atto con Deliberazione n. 648 del 9.4.2010. In definitiva, una volta stabilito l’arco temporale entro il quale collocare le entrate e le spese, correnti o in conto capitale, per le quali, a decorrere dall’esercizio 2012, opera l’esclusione disposta dal citato art. 31, c. 10, l. cit., si ritiene che non debba farsi luogo a distinzioni per ciò che concerne il periodo di pianificazione dell’intervento cofinanziato, se esso, cioè, sia riconducibile al periodo 2000-2006, ovvero al periodo 2007-2013 (e seguenti, ove resti invariata la legislazione). Differenze potrebbero, semmai, verificarsi nell’eventualità che muti il regime di ammissibilità delle spese, oppure alcune di queste spese vengano ritenute non ammissibili. In tal caso, infatti, verrebbe meno la partecipazione dei Fondi al suo finanziamento (*recte*: al suo rimborso), con la conseguenza di dover dare applicazione all’ipotesi contemplata nel citato art. 30, c 11, l. cit.: *“nei casi in cui l’Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell’applicazione di quanto previsto dal comma 10, l’importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all’anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell’ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell’anno successivo”*.

3.6 – L’articolato mosaico di fonti normative sopra riportate rappresenta la cornice entro la quale collocare il quesito sollevato dal Comune di Venosa, che ha chiesto alla Cassa Depositi e Prestiti, in tempi diversi, operazioni di finanziamento con il

sostegno finanziario della Regione Basilicata, ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 4/1999. Questa disposizione, come modificata da successive leggi regionali, stabilisce che *“al fine di accelerare l'attuazione dei programmi comunitari e di promuovere il cofinanziamento degli stessi anche con quota parte delle risorse attivabili dagli Enti locali, la Regione può concedere ai Comuni e alle Province contributi nella misura del 50% dell'importo delle rate di ammortamento per il servizio capitale e interessi. Gli Enti locali trasmettono al Presidente della Giunta regionale le richieste di contributo corredate delle deliberazioni di approvazione dei progetti e delle adesioni di massima degli Istituti finanziatori, indicando l'entità del contributo richiesto. La Giunta regionale adotta i provvedimenti di concessione dei contributi, a partire dall'esercizio finanziario 1999, fissando la misura degli stessi per tutta la durata di ammortamento dei prestiti, indicando il Dipartimento al quale produrre la documentazione concernente l'assunzione del relativo prestito. Il contributo regionale è liquidato direttamente agli Enti Locali beneficiari in unica soluzione entro il 31 dicembre di ciascuna annualità di ammortamento del prestito”* (11).

(11) Per il finanziamento della predetta norma era fissato un limite di impegno di (allora) L. 1.000.000.000 che, per l'esercizio 1999, ha trovato copertura sul cap. 4715 e per gli esercizi successivi, fino all'anno 2018, sugli analoghi o corrispondenti capitoli. Negli anni successivi, limitandosi alle coperture disposte fino alla data dei provvedimenti con i quali sono stati concessi al Comune di Venosa i contributi regionali, si segnala: la L.R. n. 8/2001, all'art. 4, ha previsto che ai fini della concessione dei contributi di cui all'art. 4 della citata L.R. 4/1999, s.m.i., è autorizzato un limite di impegno ventennale di L.1.000.000.000 con decorrenza dall'esercizio finanziario 2001 fino a tutto l'anno 2020. Per le medesime finalità è autorizzato un ulteriore limite di impegno ventennale di L. 1.000.000.000 dall'esercizio finanziario 2002 fino all'anno 2021. La copertura finanziaria è assicurata dagli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale 2001-2003 all'apposito capitolo. Per usufruire dei contributi previsti dal predetto articolo, gli Enti Locali interessati dovevano far pervenire apposita istanza corredata della documentazione indicata nella normativa richiamata al comma 1. I contributi sarebbero stati assegnati, fino ad esaurimento delle disponibilità finanziarie di cui al comma 1, previa verifica, da parte della competente struttura regionale in materia di Coordinamento e Gestione dei Programmi Comunitari, della compatibilità degli interventi proposti con i programmi cofinanziati dai fondi strutturali della Unione Europea. La L.R. n. 10/2002, all'art. 4, per le medesime finalità sopra indicate, ha ulteriormente rinnovata l'autorizzazione del limite di impegno ventennale di €516.456,90 con decorrenza dall'esercizio finanziario 2002 fino a tutto l'anno 2021, già disposta dal comma 2 dell'art. 4 della legge regionale 1° marzo 2001, n. 8. La copertura finanziaria è assicurata dagli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale 2002-2004. La L. R. n. 7/2003 ha previsto che (art. 4), per le medesime finalità di cui qui trattasi è autorizzato il limite di impegno ventennale di €516.456,90 con decorrenza dall'esercizio finanziario 2003 fino a tutto l'anno 2002, già disposto con L.R. 31 gennaio 2002, n. 10, art. 4. La copertura finanziaria è assicurata dagli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale 2003-2005. I contributi regionali sono concessi agli Enti che contraggono mutui e altre forme di prestito per la realizzazione degli interventi ricadenti nelle tipologie di cui al comma 2 dell'art. 4 della L.R. 1° marzo 1999, n. 4. Da ultimo, la L.R. n. 1/2007, all'art. 28, ha previsto che per le finalità di cui al comma 1 dell'art. 4 della L.R. 1° marzo 1999, n. 4, è autorizzato un limite di impegno ventennale di E. 300.000,00 con decorrenza dall'esercizio finanziario 2007 e fino a tutto l'anno 2026. Per l'applicazione delle disposizioni di cui al precedente comma resta confermata la disciplina di cui all'art. 4 della L.R. 4 febbraio 2003, n. 7. Alla copertura finanziaria dell'onere di cui al comma 1 del citato articolo si provvede mediante gli stanziamenti iscritti alla UPB 1111.08 dello stato di previsione delle uscite del Bilancio pluriennale 2007-2009. Per gli esercizi successivi si provvederà mediante gli aggiornamenti dei bilanci pluriennali.

Detto contributo fonda, espressamente, la sua ragion d'essere nella esigenza di coinvolgere gli EE.LL. nell'attuazione dei programmi comunitari mediante il reperimento e l'impiego di loro risorse da destinare al cofinanziamento dei programmi stessi, onde accelerarne l'attuazione.

Le risorse vengono attivate dagli EE.LL. facendo ricorso all'indebitamento con il cui realizzo finanziare le iniziative di cui al comma 2 dell'art. 4, L.R. cit. (reti idriche e turistiche; tutela ambientale; adeguamento viabilità provinciale e comunale; recupero beni storico-monumentali). Il contributo del 50% dell'importo delle rate di ammortamento per il servizio capitale e interessi è previsto che venga versato, per tutta la durata dell'ammortamento, dalla Regione direttamente agli Enti Locali beneficiari in unica soluzione, entro il 31 dicembre di ciascuna annualità di ammortamento del prestito.

Ciò detto, il dubbio interpretativo rappresentato dal Comune istante concerne la possibilità di ricondurre siffatta operazione finanziaria nell'ambito applicativo dell'art. 31, c. 10, L. n. 183/2011, e, per l'effetto: i) escludere dal calcolo del saldo finanziario di competenza mista, dal lato dell'entrata, il contributo regionale corrisposto ai sensi del citato art. 4, L.R. n. 4/1999, giacché ritenuto indirettamente proveniente dall'Unione Europea; ii) correlativamente, escludere dal calcolo, per la spesa di parte corrente, l'impegno per il pagamento degli interessi sui mutui medesimi, e, per la spesa di parte capitale, i pagamenti per la realizzazione delle opere in questione.

3.7 – L'esposizione che precede dovrebbe poter fornire all'Ente istante elementi utili a chiarire alcuni dubbi interpretativi.

Di più agevole soluzione è il quesito relativo al computo della spesa, di parte corrente, impegnata dal Comune per il pagamento della quota interessi sui mutui in essere. Si è detto sopra che una spesa, per essere ammessa al rimborso con oneri a carico dei Fondi Strutturali, nei limiti del tasso di cofinanziamento, e quindi essere considerata indirettamente a carico dell'U.E., deve necessariamente rispettare i requisiti di ammissibilità ai quali si è sopra fatta menzione, non essendo sufficiente che inerisca a un progetto selezionato dall'Autorità di Gestione e ritenuto compatibile con una delle operazioni ammesse e approvate a concorrere al P.O.R.

Ora, posto che a norma della disposizione contenuta nell'art. 3 del D.P.R. 3 ottobre 2008, n. 196, come modificato dal D.P.R. 5 aprile 2012, n. 98, sostanzialmente analoga alla disposizione vigente per il periodo di programmazione 2000-2006 (norma 3 in allegato al Reg. CE n. 1865/2000), sono considerate non ammesse al contributo indiretto gravante sui Fondi strutturali dell'UE le spese per “*gli interessi debitori, le commissioni per operazioni finanziarie, le perdite di cambio e gli altri oneri meramente finanziari*”, ne discende che la spesa di parte corrente impegnata per il pagamento degli interessi e degli altri oneri finanziari relativi all'ammortamento dei mutui concessi al Comune istante non può essere esclusa ma, anzi, concorre al calcolo del saldo finanziario di competenza mista rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità, non ricorrendo le condizioni per l'applicazione dell'art. 31, L. n. 183/2011.

Solo nel caso in cui l'intervento in questione fosse parte attuativa di una “sovvenzione globale” (art. 27, Reg. n. 1260/99), gli interessi debitori pagati dall'intermediario designato, prima del pagamento del saldo finale dell'intervento, potrebbero essere ritenuti ammissibili, previa detrazione degli interessi creditori sugli anticipi. Tuttavia, ove anche fosse verificato che gli interventi, per i quali il Comune di Venosa ha chiesto i mutui e ottenuto il relativo contributo regionale, rientrino nel piano di sovvenzione globale, resterebbe da verificare se, nella fattispecie concreta, “l'intermediario autorizzato” coincida con il Comune o, piuttosto, con la Regione che eroga il contributo. In tale secondo caso, infatti, il soggetto che beneficerebbe dell'ammissione al finanziamento, anche per gli interessi debitori, sarebbe la Regione e non già il Comune.

Giova osservare, comunque, che l'inclusione della spesa ai fini del calcolo del patto di stabilità (e, quindi, l'inapplicabilità dell'art. 31, L. n. 183/2011), non dipende dalla natura contabile della stessa, in quanto cioè “spesa corrente”, ma esclusivamente dalla sua destinazione al pagamento degli interessi debitori, essendo questi espressamente esclusi dal novero delle spese ammesse al cofinanziamento dei Fondi Strutturali.

3.8 – Più complessa e problematica si presenta la soluzione degli altri quesiti.

In primo luogo non è di tutta evidenza la provenienza comunitaria, anche indiretta, del contributo regionale corrisposto al Comune ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 4/1999.

Al riguardo può, intanto, agevolmente escludersi la (più favorevole) applicazione dell'art. 31 della L. n. 183/2011, e quindi includersi nel calcolo del saldo finanziario di competenza mista, quella parte di contributo diretta a rimborsare gli interessi corrisposti dal Comune di Venosa all'Istituto mutuante. 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.

Pertanto, avendo già escluso (vds par. precedente) che la spesa per interessi sia ammessa a rimborso a carico dei Fondi comunitari, deve escludersi anche che il contributo regionale corrisposto al Comune di Venosa per questa voce di spesa possa essere escluso dalle entrate rilevanti ai fini del patto di stabilità.

3.9 – Per quanto concerne la residua parte del contributo regionale, occorre, a parere della Sezione, procedere analizzando in primo luogo la tipologia di intervento realizzato e, quindi, la tipologia di spese effettuate, per poi risalire, eventualmente, alla fonte comunitaria o nazionale del contributo regionale stesso.

In effetti il tenore della disposizione di legge regionale (*al fine di accelerare l'attuazione dei programmi comunitari e di promuovere il cofinanziamento degli stessi anche con quota parte delle risorse attivabili dagli Enti locali (...)*) lascia chiaramente intendere che il suo fine sia quello di coinvolgere anche le risorse finanziarie nella disponibilità degli EE.LL., o da loro “attivabili”, nel processo di attuazione dei programmi comunitari cofinanziati. Il ricorso al mutuo è, in questo

contesto, lo strumento che consente agli Enti medesimi, facendo leva sul contributo regionale, di “attivare”, appunto, maggiori risorse finanziarie, così da approvvigionarsi della provvista necessaria alla realizzazione del progetto.

A parere di questa Sezione, ciò che rileva ai fini dell’applicazione dell’art. 31, comma 10, L. n. 183/2011, non è la fonte della provvista (l’indebitamento), che limiterebbe l’ammissibilità delle spese rendicontabili alle sole spese per investimento (*ex art. 119 Cost.*), con esclusione quindi anche delle spese (correnti) per il rimborso della quota capitale. Rileva, invece, il complesso delle spese sostenute per il completamento del progetto approvato, sia correnti che in conto capitale, assoggettate a rendicontazione per l’erogazione del cofinanziamento comunitario, e ritenute ammissibili nei limiti del tasso riconosciuto.

In definitiva, stando ai dati di fatto offerti dal Comune istante, l’operazione di indebitamento, attivata ai sensi della citata L.R. n. 4/1999, è servita per far convergere su specifici interventi strutturali, aventi i requisiti di compatibilità e di coerenza con i programmi regionali cofinanziati dai Fondi Strutturali dell’UE., maggiori e più adeguate disponibilità finanziarie, onde poter essere avviati e conclusi, così da beneficiare del cofinanziamento comunitario previsto.

A nulla rileva, di per sé, il ricorso all’indebitamento e la misura del contributo regionale riconosciuto all’Ente. 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.

Nel richiamare il meccanismo stesso di partecipazione dei Fondi alla realizzazione dei progetti ammessi al cofinanziamento, sul quale ci si è soffermati in precedenza, può essere utile ribadire, infatti, che la partecipazione dei Fondi, nella misura del tasso previsto, è calcolata sul complesso delle spese, pubbliche o assimilabili ⁽¹²⁾,

⁽¹²⁾ Per comodità espositiva si riporta l’art. 2, para. 5 del Reg. (CE) n. 1082/2006, che definisce “«spesa pubblica»: qualsiasi contributo pubblico al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio dello Stato, degli enti pubblici territoriali, delle Comunità europee nell’ambito dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione e ogni spesa assimilabile. È considerato spesa assimilabile ad una spesa pubblica qualsiasi contributo al finanziamento di operazioni proveniente dal bilancio di organismi di diritto pubblico o di associazioni di uno o più enti pubblici territoriali o di organismi di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”

purché “ammissibili” (nazionali, regionali o locali e comunitarie) relative a ciascun intervento (art. 28, para. 3, Reg. n. 1260/1999; art. 53, para. 1, Reg. n. 1083/2006).

Che le spese occorse per la realizzazione delle opere in questione siano le uniche spese da prendere in considerazione, a nulla rilevando la spesa per il rimborso del mutuo concesso da Cassa Depositi e Prestiti, è non solo conseguenza di quanto fin qui detto, ma è anche un dato contenuto nelle varie comunicazioni con cui gli Uffici Regionali hanno, tempo per tempo, comunicato al Comune di Venosa la concessione del contributo. Con dette comunicazioni si è, da un lato, richiamata la necessità di *“raccordarsi con i soggetti coinvolti nell’attuazione del POR Basilicata 2000-2006 (...) al fine di rendere possibile la registrazione di tutti i dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale relativi al progetto in questione, e consentire quindi all’Amministrazione Regionale la rendicontazione dello stesso nell’ambito del suddetto Programma Operativo”* (sottolineatura assente nell’originale). Dall’altro, si sono indicate, ponendole su di un diverso e distinto piano, le procedure per la regolazione del contributo finanziario regionale.

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.

Si osserva, peraltro, che, a differenza di quanto stabilito dall'art. 31 della L. n. 183/2011, il successivo articolo 32 stabilisce, per le Regioni, che il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria è determinato non solo al netto delle spese per interventi cofinanziati correlati a finanziamenti dell'U.E. (co. 4, let. c), ma, per gli anni 2012, 2013 e 2014, al netto anche delle spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari. Per le Regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza e nel regime di phasing in nell'Obiettivo Competitività, di cui al Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006, tale esclusione è subordinata all'Accordo sull'attuazione del Piano di Azione Coesione del 15 novembre 2011. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 (co. 4, let. n - bis, aggiunta dall'art. 3, comma 1, D.L. 201/2011, conv. dalla L. n. 214/2011).

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Venosa (PZ) con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 28 novembre 2012.

IL PRESIDENTE
F.to Dott. **Ciro VALENTINO**

I MAGISTRATI

F.to Dott. **Rocco LOTITO**

F.to Dott. **Giuseppe TETI** – relatore

Depositata in Segreteria il 28 novembre 2012

**IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO**