



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 28 marzo 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota 25 febbraio 2013 con la quale il sindaco del comune di Albairate ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Albairate, con nota 25 febbraio 2013, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla possibilità di sostenere finanziariamente un consorzio azienda incaricato della gestione del servizio rifiuti.

In particolare, il sindaco precisava quanto segue:

- il comune di Albairate è parte con altri 22 Comuni di un Consorzio Azienda che gestisce il servizio rifiuti e la riscossione del relativo corrispettivo, oggi TARES;
- il differimento a luglio dei termini per il pagamento della TARES sta creando gravi problemi finanziari al Consorzio, con possibili conseguenze anche sul mantenimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti sui territori dei comuni consorziati;
- il Consorzio ha provveduto negli anni passati ad emettere tempestivamente le fatturazioni relative agli esercizi in corso, ha saldato altrettanto tempestivamente le proprie pendenze con le Ditte affidatarie dei servizi e quindi non ha disponibilità economiche ulteriori per onorare i propri debiti relativi alle prestazioni invece eseguite dagli appaltatori nel corso del 2013, non potendo contare sulle entrate correlate, stante il divieto disposto dal D.L. 1/2013, convertito in Legge n. 11/2013, art. 1 bis, di effettuare la riscossione della TARES prima di luglio c.a.;
- la situazione potrebbe indurre gli appaltatori ad interrompere i servizi e/o ad esigere dal Consorzio il pagamento degli interessi moratori, in entrambi i casi con evidenti danni per l'utenza e per i Comuni consorziati;
- il Consorzio quindi ha chiesto un sostegno economico ai Comuni.

Tanto premesso:

a) data per presupposta la sussistenza della necessaria capienza dei relativi stanziamenti di bilancio dei singoli enti, si chiede di conoscere quale corretta imputazione nel bilancio del Comune potrebbe oggi delinearsi per fare fronte alla richiesta di "sostegno" formulata dal Consorzio, stante il regime di esercizio

provvisorio attualmente in essere per i Comuni, e se, in particolare, sia legittimo imputare la relativa spesa e la correlata entrata, stante la restituzione da parte del Consorzio, nei "servizi per conto terzi";

b) qualora non sia ritenuta percorribile la soluzione prospettata sub a), si chiede di conoscere quale altra soluzione sia invece attivabile, stante, si ribadisce, la vigenza del regime di esercizio provvisorio, lo slittamento del termine per l'approvazione del Bilancio di Previsione 2013 al 30 giugno p.v., e la previsione "in blocco" nella riscossione della TARES a tutto il luglio c.a., "blocco" disposto con provvedimento normativo assunto a fine 2012;

c) sempre qualora non si reputi percorribile la soluzione prospettata sub a), si chiede di conoscere quali riflessi avrebbe l'alternativa soluzione ai fini del c.d. Patto di Stabilità.

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

MERITO

La questione in esame concerne la corretta contabilizzazione di un contributo che l'ente locale intenderebbe versare ad un consorzio azienda che si occupa della gestione del servizio rifiuti. Più in particolare, si tratterebbe di un finanziamento a breve termine resosi necessario dal blocco della riscossione Tares fino al luglio 2013

(legge 11/2013, art. 1 bis), blocco che priva il consorzio delle risorse necessarie all'esercizio del servizio raccolta rifiuti.

La prima soluzione proposta dall'ente locale è quella di imputazione della spesa e della corrispondente entrata ai servizi conto terzi.

E' opportuno ricordare che le entrate e le spese per servizi per conto terzi, in base al DPR 194/1996 (adottato ai sensi dell'art. 168 T.U.E.L.) sono collocate, rispettivamente, nel titolo VI (entrate) e nel titolo IV del bilancio di previsione (spese).

Con l'art. 168 del T.U.E.L., il Legislatore chiarisce che le entrate e le spese per conto di terzi riguardano poste che rappresentano per l'ente un credito e, al tempo stesso, un debito (comma 1); parallelamente si stabilisce il principio per cui entrate e spese di tale tipologia devono equivalersi (comma 2). Da tale disposizione si ricava che tali poste rappresentano mere partite di giro, autofinanziate tramite un rapporto di reciproca correlazione del titolo; inoltre, la correlazione del titolo e l'equivalenza numeraria mostrano l'assenza di "parte propria" dell'ente locale gerente nell'affare sottostante, nella misura in cui non v'è rischio per la finanza dello stesso. Si tratta, cioè, di somme da incassare ed erogare per la realizzazione di un "altrui interesse", ascrivibile ad altri soggetti giuridici, tenuti a lasciare finanziariamente indenne l'ente locale.

In definitiva, possono essere oggetto di imputazione nelle partite in conto terzi, per pari ammontare in entrata e in uscita, solo quelle operazioni poste in essere dall'ente per conto di altri soggetti, ma in ogni caso estranee al patrimonio e ai compiti che il Comune, per legge o per delega, è chiamato ad assolvere (cfr. SRC Lombardia n. 14/2012/PAR; SRC Lazio n. 41/2011/PAR; SRC Veneto n. 43/2010/PAR).

Dal sistema delle norme del T.U.E.L. dedicate a tale tipologia di spesa e alle correlative poste di bilancio si ricava altresì il principio della tassatività delle voci di entrata e di spesa inseribili nei "servizi conto terzi": l'art. 168, comma 1, T.U.E.L., infatti, stabilisce che i servizi "sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 160."; da ciò si ricava, indirettamente, che esse sono esclusivamente quelle inserite nel regolamento che approva modelli e schemi contabili con la procedura di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Attualmente tale disciplina è contenuta nel D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 che, all'art. 2, comma 8, specifica quanto segue:

"8. La denominazione e la numerazione dei capitoli dei servizi per conto di terzi, distinti per la parte entrata e la parte spesa, sono le seguenti:

a) parte entrata:

01) ritenute previdenziali e assistenziali al personale; 02) ritenute erariali; 03) altre ritenute al personale per conto di terzi; 04) depositi cauzionali; 05) rimborso

spese per servizi per conto di terzi; 06) rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato; 07) depositi per spese contrattuali;

b) parte spesa:

01) ritenute previdenziali e assistenziali al personale; 02) ritenute erariali; 03) altre ritenute al personale per conto di terzi; 04) restituzione di depositi cauzionali; 05) spese per servizi per conto di terzi; 06) anticipazione di fondi per il servizio economato; 07) restituzione di depositi per spese contrattuali."

Alla luce di tali premesse, rilevato l'interesse del comune (trattandosi di servizio gestito per conto dell'ente locale e non di servizio che l'ente locale gestisce per conto di altro soggetto) ed il rischio finanziario comunque sotteso all'operazione, è evidente l'impossibilità di contabilizzazione dell'operazione tra i servizi per conto terzi.

Ciò posto, nel caso di prestazioni o spese sostenute dall'ente in "conto proprio", anche se allo stesso tempo in cointeressenza con altri enti, dai quali si riceve un congruo rimborso spese, le somme andranno imputate nei titoli delle entrate e spese che sostengono lo svolgimento delle proprie attività e non "in conto terzi", in quanto attività che interessano, con rischio proprio, il patrimonio, il bilancio e le competenze dell'ente medesimo.

Più nello specifico, nella fattispecie in esame l'amministrazione intende finanziare a breve termine l'attività del consorzio, utilizzando a tal fine risorse proprie senza necessità di ricorrere all'indebitamento.

Tenuto conto, da quanto riferito dall'amministrazione, che tale temporaneo soccorso finanziario è destinato al sostegno dell'ordinaria attività di raccolta rifiuti, la relativa spesa non può che essere classificata al Titolo I (intervento 5 – trasferimenti) mentre il corrispondente credito al titolo III dell'entrata (intervento 5 – proventi diversi).

Naturalmente, tale operazione, che deve mantenersi all'interno dell'anno di riferimento per non incidere sui bilanci futuri, andrebbe preceduta dall'approvazione del bilancio preventivo: diversamente, va ricordato che ai sensi dell'articolo 163 del TUEL "gli enti locali possono effettuare, per ciascun intervento, spese in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nel bilancio deliberato, con esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi".

Quanto, infine, all'incidenza sugli obiettivi del Patto di Stabilità, è sufficiente ricordare che qualora il finanziamento sia fondato sulla liberazione di risorse proprie disponibili ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a, b, c, e T.U.E.L., al netto delle spese di riscossione e delle quote vincolate agli equilibri di bilancio; ovvero sia proveniente da trasferimenti in conto capitale ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. d T.U.E.L., a fondo perduto, o comunque non generanti indebitamento indiretto, l'operazione non si prospetta elusiva dei vincoli del Patto, ma si configura alla stregua di una concessione di crediti (e loro

riscossione) espressamente esclusa dal novero delle spese (e delle entrate) soggette al calcolo per la determinazione degli obiettivi del Patto, a tenore dell' art. 77 *bis*, commi 5 e 12, del citato D.L. 31 maggio 2008, n.112.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 28.03.2013.

Il Relatore
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 3 aprile 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)