



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 191/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 maggio 2013 composta dai Magistrati:

| | | |
|----------|--------------------------|----------------------|
| Dott.ssa | Enrica LATERZA | Presidente |
| Dott. | Mario PISCHEDDA | Consigliere |
| Dott. | Giancarlo ASTEGIANO | Consigliere relatore |
| Dott. | Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo referendario |
| Dott.ssa | Alessandra OLESSINA | Primo referendario |

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Coazze** (TO), in data 4 marzo 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 13 marzo 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica avente ad oggetto l'interpretazione di alcune modalità di gestione delle entrate in relazione all'osservanza del Patto di stabilità interno;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Coazze** ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, un articolato quesito inerente ai problemi che la mancata riscossione di entrate derivanti da contributi di Amministrazioni pubbliche comporta agli Enti locali al fine del raggiungimento degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno.

Dopo aver premesso che l'Ente negli anni scorsi è stato destinatario di numerosi contributi da parte dello Stato, della Regione o di altre Amministrazioni pubbliche e che parte di essi non è stata ancora versata da parte dei soggetti concedenti, ha evidenziato che lo stesso a partire dall'anno 2013 è sottoposto alla disciplina del Patto di stabilità interno e che, conseguentemente, la differenza fra il momento dell'accertamento delle entrate in conto capitale rispetto a quella della effettiva riscossione incide in modo significativo sulla gestione finanziaria.

Ha sottolineato, inoltre, che a seguito dell'assegnazione dei contributi o finanziamenti da parte di soggetti terzi negli anni scorsi ha ricevuto circa euro 1.600.000 ed ha riscosso solamente euro 850.000 e che ha avviato l'esecuzione degli interventi confidando nella successiva riscossione delle somme.

Il richiedente ha evidenziato che i tardivi versamenti dei contributi o assegnazioni da parte delle altre Amministrazioni rendono difficoltosa la gestione finanziaria, impedendo, di fatto, ogni programmazione e, soprattutto, pongono notevoli problemi nel favorire il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità che in relazione alle spese in conto capitale utilizza il criterio del saldo di cassa.

Svolta questa premessa, il Sindaco del Comune di **Coazze** ha formulato i seguenti quesiti:

- se del mancato rispetto del Patto di stabilità interno a causa della mancata erogazione di contributi che siano certi, liquidi ed esigibili risponda il Comune ovvero l'Amministrazione che ritarda il pagamento;

- se *"i crediti certi, liquidi ed esigibili derivanti da contributi e trasferimenti pubblici in quanto frutto di <accordo> ... possano essere considerati crediti cedibili a terzi, al pari dei crediti di natura patrimoniale ... o tributari"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Coazze**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *“attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli”*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riuinite/sezioni_riuinite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*" si ravvisa nella circostanza che la richiesta di parere è diretta ad ottenere l'interpretazione delle disposizioni attinenti alla disciplina del Patto di stabilità interno.

Merito

La richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Coazze** riguarda, in sostanza, le modalità applicative della disciplina del Patto di stabilità interno in relazione ai problemi attinenti l'accertamento e la riscossione delle entrate derivanti da contributi o trasferimenti in conto capitale provenienti da altre Amministrazioni pubbliche.

1. Gli enti territoriali che concorrono a costituire la Repubblica sono tenuti ad osservare la disciplina relativa al Patto di stabilità interno che costituisce vincolo inderogabile, così come stabilito, da ultimo, dalla legge di stabilità per l'anno 2012 (art. 31, co. 1 della legge 12 novembre 2011).

La disciplina del Patto di stabilità interno è stata caratterizzata, sin dall'origine, da una forte instabilità poiché le regole che gli Enti sono tenuti ad applicare sono state modificate o integrate in più occasioni al fine di rispondere, a seconda dei casi, ad esigenze strutturali o anche soltanto contingenti.

Al contrario, una disciplina, quale quella del "Patto", che pone rigidi limiti all'autonomia operativa degli enti territoriali, non solo dovrebbe essere concordata fra lo Stato e i soggetti destinatari ma, soprattutto, dovrebbe essere caratterizzata da una elevata stabilità al fine di permettere ai Comuni ed alle Province di programmare adeguatamente i loro interventi, sia in relazione alle attività ordinarie che a quelle di realizzazione di opere pubbliche che richiedono, ovviamente, la possibilità di operare in un contesto temporale che oltrepassa l'ordinaria gestione annuale³.

I cambiamenti apportati alla disciplina e, in particolare, il passaggio dal criterio dei tetti di spesa a quello del doppio saldo riferito alle spese correnti e alle spese per investimenti, prima, e del saldo di competenza misto, poi, (calcolo della spesa corrente in termini di competenza e di quella in conto capitale in termini di flussi di cassa), hanno comportato difficoltà significative in relazione all'effettuazione

³ In proposito: Corte conti, sez. contr. Lombardia, 10 febbraio 2009, n. 26 e 19 novembre 2009, n. 1044

degli investimenti a causa della differenza temporale, riscontrabile in numerosi casi, tra accertamento e riscossione delle entrate in conto capitale.

2. Il legislatore ha previsto l'estensione dei vincoli derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità interno ai Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti a partire dall'esercizio 2013 (art. 31, co. 1 della legge 12 novembre 2011, legge di stabilità per il 2012). Inoltre, a decorrere dal 2014, saranno assoggettate alle regole del patto di stabilità interno le Unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

L'assoggettamento degli Enti di minore dimensione alla disciplina del Patto è finalizzata ad assicurare il concorso di tutti gli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e conformemente agli impegni assunti dal nostro Paese in sede comunitaria

Il bilancio degli Enti tenuti ad osservare la disciplina del Patto di stabilità deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e di spese in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo (art. 31, co. 18 della citata legge n. 183 del 2012). Al fine di consentire di verificare l'osservanza dell'obbligo in questione, l'Ente è tenuto ad allegare al bilancio di previsione un prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del calcolo del Patto. Il prospetto non ha una semplice funzione dimostrativa delle poste di bilancio, ma è finalizzato all'accertamento preventivo del rispetto del patto di stabilità interno e, pertanto, è da considerare quale documento programmatico che concorre a costituire il bilancio di previsione.

Detta previsione è stata dettata poiché il rispetto delle regole del Patto costituisce un vincolo all'attività programmatica dell'Ente. Conseguentemente, l'adozione di un bilancio che non sia in linea con la citata indicazione legislativa implica una grave irregolarità finanziaria e contabile alla quale l'Ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza.

3. In relazione alla gestione delle procedure di spesa, gli Enti locali debbono osservare le previsioni contenute nell'art. 9, co. 1, lett. a), n. 2, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102,

che prevede che 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"*. Conseguentemente, oltre a verificare l'esistenza della copertura finanziaria (art. 151 del TUEL) è necessario che venga verificata la compatibilità della attività di pagamento con i limiti previsti dal Patto di stabilità interno, anche in relazione alla coerenza con il prospetto allegato al bilancio di previsione. La violazione dell'obbligo di accertamento in questione comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa in capo funzionario.

4. L'esame della disciplina che regola il Patto di stabilità interno e di quella relativa alle procedure di spesa ai fini dell'osservanza dei vincoli di finanza pubblica, sinteticamente richiamate sopra, evidenzia che è compito di ciascun Ente, nell'ambito della propria autonomia, definire ed attivare le politiche di investimento tenendo conto delle risorse delle quali può effettivamente disporre in concreto. In proposito, in relazione ai contributi ed ai trasferimenti in conto capitale non rileva la formale assegnazione da parte di altra Amministrazione ma il versamento cosicchè è opportuno che le Amministrazioni convengano i tempi effettivi di pagamento ovvero il destinatario del contributo o del trasferimento avvii l'esecuzione dell'intervento in relazione alle scadenze dell'incasso.

5. Richiamate le osservazioni che precedono, in relazione ai quesiti formulati dal Sindaco del Comune di **Coazze** si osserva quanto segue.

5.1. Allo stato attuale, in base all'ordinamento vigente, la Sezione non può non rilevare che, a prescindere dalle cause che abbiano originato la situazione, qualora un Ente non raggiunga gli obiettivi previsti dalla disciplina del Patto di stabilità interno è assoggettato alle sanzioni o limitazioni amministrative previste dall'art. 7, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149 poiché è onere di ciascun Ente programmare la sua attività finanziaria in modo da osservare i vincoli di finanza pubblica.

5.2. La questione se *"i crediti certi, liquidi ed esigibili derivanti da contributi e trasferimenti pubblici in quanto frutto di <accordo> ... possano essere considerati crediti cedibili a terzi, al pari dei crediti di natura patrimoniale ... o tributari"* è collegata alle questioni inerenti all'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno.

In linea di principio, l'Ente territoriale, così come ogni altro soggetto giuridico, può cedere i diritti di credito che vanta nei confronti di terzi.

La cessione del credito è un contratto mediante il quale il creditore, nel caso di specie il Comune, trasferisce ad un altro soggetto il proprio diritto purchè il trasferimento non sia vietato dalla legge (art. 1260 cod. civ.) o dall'atto dal quale è sorto il credito.

La cessione può essere *pro soluto* o *pro solvendo* a seconda che l'estinzione dell'obbligazione originaria sia collegata o meno alla riscossione del credito ceduto (art. 1267 cod. civ.).

Se in linea teorica può ritenersi che gli Enti pubblici possano cedere a terzi i loro crediti, in relazione al quesito posto dal Sindaco del Comune di **Coazze** non è possibile stabilire in questa sede se i crediti vantati nei confronti di altre Amministrazioni pubbliche siano cedibili o meno poiché al fine di stabilire la cedibilità di ciascun credito occorre verificare la concreta disciplina giuridica dello stesso, compito dell'amministrazione nell'ordinario svolgimento della sua attività.

Peraltro e semprechè i crediti siano cedibili, occorre considerare che al fine di evitare che la cessione si configuri quale manovra elusiva diretta ad aggirare divieti di legge o a violare norme imperative quali quelle relative al patto di stabilità, l'operazione di cessione del credito deve essere reale ed effettiva e comportare, per il Comune, l'incasso, senza riserve, del credito derivante dalla convenzione. Deve trattarsi, quindi, di una cessione *pro soluto* che addossi al cessionario ogni rischio, anche di insolvenza, in ordine al credito originario.

Val la pena rilevare, da ultimo, che la scelta del cessionario del credito deve avvenire per il tramite di una procedura ad evidenza pubblica.

Infatti, sia in relazione ai principi della contabilità pubblica che alla disciplina dei contratti pubblici, la scelta del contraente non può essere discrezionale ma deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento che devono informare l'attività dell'Amministrazione pubblica.

A questo proposito, se in base alla normativa sui contratti pubblici, la cessione del credito può rientrare nella previsione dell'art. 19, co. 1, lett. d) del d. lgs. n. 163 del 2006, il cessionario dovrà comunque essere scelto "*nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità*" facendo precedere l'individuazione del contraente da una procedura di gara, sia pure ristretta.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Coazze**, con nota in data 4 marzo 2013, pervenuta alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 13 marzo 2013, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 9 maggio 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **15/05/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola