



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 maggio 2013, composta da:

| | |
|---------------------------------|-----------------------|
| Dott. Claudio IAFOLLA | Presidente |
| Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA | Consigliere |
| Dott.ssa Elena BRANDOLINI | Consigliere |
| Dott. Tiziano TESSARO | Referendario |
| Dott. Francesco MAFFEI | Referendario |
| Dott.ssa Francesca DIMITA | Referendario relatore |

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Grisignano di Zocco, prot. n. 1037 del 30 gennaio 2013, acquisita al prot. CdC n. 0000900-12/02/2013-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 55/2013 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il sindaco del comune di Grisignano di Zocco, con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, precisando che, solo da quest'anno, l'Ente è soggetto alle regole del patto di stabilità, chiede se il pagamento dei lavori effettuati mediante l'impiego delle somme derivanti dall'escussione di una polizza fideiussoria, stipulata in attuazione di convenzione urbanistica, a garanzia della corretta esecuzione delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), già impegnate nel 2011, possano essere contabilizzate *"nell'ambito delle partite di giro"*, quali spese per *"opere che dovevano inizialmente essere eseguite da privati"* e, come tali, escluse dal patto di stabilità.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006.

Devono essere, inoltre, valutate la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica" vanno certamente ricondotte le questioni attinenti l'inclusione ovvero l'esclusione di risorse aventi provenienza e destinazione determinate dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del patto di stabilità, di cui al comma 3 dell'art. 31 della Legge 12 novembre 2011 n. 183.

Il quesito, che presenta un sufficiente grado di generalità ed astrattezza, deve considerarsi, pertanto, ammissibile.

Nel merito, come si è evidenziato, il Comune di Grisignano di Zocco chiede se possa ritenersi escluso dal patto di stabilità il pagamento dei lavori di completamento delle opere di urbanizzazione connesse all'attuazione di una convenzione urbanistica, da effettuarsi utilizzando le somme rinvenienti dalla escussione di una polizza fideiussoria stipulata a garanzia dell'obbligo di eseguire dette opere (solo parzialmente

adempito), già impegnate, a tal fine, nell'esercizio 2011.

L'esclusione troverebbe fondamento nella collocazione della relativa spesa tra le c.d. "partite di giro", in ragione del fatto che si tratterebbe di *"opere che dovevano inizialmente essere eseguite da privati"*.

La risposta al suesposto quesito necessita della preliminare individuazione di quelle che, secondo l'ordinamento contabile, costituiscono "partite di giro", sì da verificare se la fattispecie posta all'esame della Sezione possa o meno trovare collocazione in tale ambito ed essere, quindi, esclusa dal saldo finanziario contemplato dall'art. 31.

Secondo l'intendimento comune, sono "partite di giro" le entrate e le spese che costituiscono, nel contempo, un credito ed un debito per l'ente.

Tali entrate e spese non sono effettive (non producono, cioè, alcun effetto sul risultato economico della gestione), ma vengono annotate in bilancio solo "per memoria".

L'art. 2, comma 8, del D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, ne contiene una elencazione, che comprende: le ritenute previdenziali e assistenziali, le ritenute erariali, altri tipi di ritenute, i depositi cauzionali, i depositi per spese contrattuali, la gestione dei fondi economici ed i c.d. servizi per conto terzi.

L'art. 168 del TUEL, al comma 1, ne prescrive la collocazione in appositi capitoli, in modo da palesarne in via immediata la natura figurativa e neutrale per il bilancio dell'ente, enunciando, al

comma 2, il principio dell'equivalenza - ulteriormente esplicitato nel punto 25 del Principio contabile n. 2, applicabile al sistema di contabilità degli enti locali – in base al quale *"la misura dell'accertamento deve garantire l'equivalenza con l'impegno sul correlato capitolo delle spese"* (in sostanza, il pareggio tra le entrate e le uscite).

In via di eccezione al carattere autorizzatorio del bilancio, il comma 2 dell'art. 164 del T.U.E.L. consente l'assunzione di impegni di spesa oltre gli stanziamenti previsti, mentre il successivo art. 175, per evitare commistioni con la ordinaria gestione di bilancio, al comma 7, esclude variazioni di dotazione finanziaria dei relativi capitoli con altre sezioni del bilancio stesso. Sempre secondo il Principio contabile n.2, punto 25 – e secondo l'orientamento, pressoché costante, della Corte dei conti – le voci ascrivibili alle "partite di giro" sono soltanto quelle "tipizzate" nell'elencazione contenuta nel citato D.P.R. 194/1996, ciò evincendosi, tra l'altro, dal divieto, sancito dall'art. 165, comma 12, del T.U.E.L., di inclusione tra i "servizi per conto terzi" delle funzioni delegate dalle Regioni.

Da siffatta disposizione, peraltro, si desume, altresì, che i suddetti servizi, sono tali e, dunque, costituiscono partite di giro, solo quando si tratti di attività estranee alle competenze (anche delegate) dell'ente, ovvero quando siano realizzate nel preminente interesse di soggetti terzi e rispetto ad esse l'ente medesimo non assuma alcun rischio, né operativo né

patrimoniale, qualificandosi, in definitiva, come mero esecutore materiale di determinazioni altrui.

Alla luce di quanto puntualizzato, la fattispecie dedotta dal Comune di Grisignano di Zocco non pare assolutamente sussumibile nelle c.d. partite di giro ossia nei servizi per conto terzi, di cui all'art. 168 del TUEL.

Il completamento delle opere di urbanizzazione, se pure inizialmente di competenza di altri, infatti, è stato assunto, non per conto di terzi, bensì "in proprio" dall'ente, che innegabilmente si è "accollato" il rischio, operativo e patrimoniale, dell'intervento. A tal fine, il comune ha dovuto porre in essere tutta una serie di adempimenti preliminari (primo fra tutti, l'inserimento delle opere nel programma triennale, e, a seguire, l'approvazione del relativo progetto e l'espletamento delle procedure di affidamento dell'appalto), che hanno consentito la riconduzione, all'interno delle competenze comunali, delle opere in questione, a riprova del fatto che non si tratta più di un'attività di terzi.

Si nutrono, inoltre, dubbi che, nella specie, possa realizzarsi quel perfetto equilibrio, sia in sede preventiva che consuntiva, tra le entrate e le spese e tra le riscossioni ed i pagamenti, che caratterizza le partite di giro (ciò anche in considerazione dell'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica).

Poiché la connotazione, in termini di neutralità ed irrilevanza per il bilancio dell'ente (e, del pari, ai fini della determinazione del saldo del Patto di stabilità), dei c.d. servizi per conto terzi è

subordinata alla piena ed assoluta corrispondenza dell'operazione finanziaria sottostante alla rigida classificazione contenuta nel già richiamato D.P.R. n.194/1996, qualsivoglia "forzatura" o errore nella allocazione delle relative poste costituisce grave irregolarità contabile.

La non corretta contabilizzazione di importi da collocare in altri Titoli dell'entrata e della spesa, infatti, concretizza non solo una violazione del Principio contabile dianzi richiamato, vincolante per l'ente locale, ma anche delle disposizioni del TUEL che disciplinano i servizi per conto terzi (o partite di giro), con effetti anche sul piano del rispetto, sostanziale ed effettivo, del Patto di stabilità.

Non è un caso che l'art. 1, comma 111 ter, della Legge 13 dicembre 2013, n. 220, così come modificato dall'art. 20, comma 12, della Legge n. 111/2011, codifichi, sia pure in via solo esemplificativa, tra le condotte elusive, proprio l'errata iscrizione di spese nei servizi per conto terzi.

All'evidenza, la sottrazione di poste che avrebbero dovuto concorrere alla quantificazione dell'obiettivo finanziario del saldo del Patto, attraverso una allocazione difforme dalla reale natura delle stesse, può comportare l'inesatta determinazione di tale obiettivo e la conseguente "elusione" del Patto, alla quale, se accertata, seguirà l'irrogazione di sanzioni a all'ente ed agli amministratori.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Grisignano di Zocco.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 maggio 2013.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 15/05/2013

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA
f.to (dott.ssa Raffaella Brandolese)