



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 19 marzo 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa. Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa. Daniela ALBERGHINI	Referendario

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

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 del Sindaco del Comune di Villafranca di Verona (VR), prot. n. 5057 del 19 febbraio 2014, acquisita al prot. CdC n. 2421 del 25 febbraio 2014;

VISTA l'ordinanza n. 22/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Nella richiesta di parere, il legale rappresentante dell'ente, premette che il Comune di Villafranca di Verona è stato individuato, ex art. 4 del D.L. 69/2013, quale stazione appaltante nell'ambito ATEM VERONA 2 - PIANURE VERONESI, per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale ed in tale veste anticipa una serie di spese, che saranno oggetto di un successivo rimborso da parte del futuro gestore affidatario: rimborso che affluirà interamente al Comune di Villafranca di Verona quale stazione appaltante unica. Il Sindaco afferma che, diversamente, *"l'importo rimarrebbe completamente a carico del*

Comune Stazione Appaltante e questo, oltre a non trovare corrispondenza con la realtà dei fatti per la quale la Stazione appaltante opera in favore di tutto l'ambito, impatterebbe in modo rilevante generando un incremento della spesa corrente del bilancio del Comune di Villafranca di Verona con effetti distorsivi sui parametri di riferimento (es. calcolo obiettivi di Patto di Stabilità negli anni in cui verrà considerato come base su cui applicare la percentuale per la determinazione dell'obiettivo da raggiungere, rapporto con le spese di personale, ecc...). In questa fase la stazione appaltante deve affidare, a soggetto terzo, il servizio di supporto tecnico-amministrativo e necessita pertanto di conoscere il corretto comportamento da adottare per l'adeguata allocazione delle poste contabili in bilancio".

Al riguardo, il Sindaco chiede al Collegio se la rappresentazione contabile corretta della suddetta spesa possa inserirsi tra i servizi per conto terzi e quindi come partite di giro e, precisamente, se possano essere incluse tra le spese per conto terzi: - le spese sostenute dal Comune in qualità di stazione appaltante per le funzioni centralizzate di preparazione ed espletamento della gara per tutto l'ambito ad eccezione di quelle imputabili al Comune quale propria quota parte; - le spese sostenute dal Comune per le funzioni eventualmente delegate dai Comuni dell'ambito stesso; - le spese riguardanti la remunerazione dell'attività di controllo da parte del Comitato di Monitoraggio, la cui spesa è a carico dell'Ente Stazione Appaltante e se, in alternativa alla

rappresentazione contabile tra le spese per conto terzi, risulti applicabile la disposizione richiamata della L. n. 147/2013 in relazione alla riduzione degli obiettivi inerenti al Patto di stabilità per il comune.

DIRITTO

1. 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.

Analizzando la fattispecie si rileva, peraltro, che la questione sottoposta, manca del carattere di generalità ed astrattezza riferendosi ad un complesso rapporto negoziale instaurato concretamente dal Comune di Villafranca di Verona per le finalità ivi indicate; rapporto che deriva, quindi, da scelte gestionali

proprie degli organi amministrativi dell'Ente, e che, in divenire, potrebbe oltretutto dar luogo a situazioni di interesse di altri organi magistratuali.

Né d'altro canto, alla luce dei richiamati criteri, la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), in quanto ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008).

Con riferimento quindi a detti ultimi requisiti, il Collegio ritiene che la richiesta formulata dal Comune di Villafranca di Verona non possa essere ritenuta ammissibile: purtuttavia, in relazione alle delicate problematiche interpretative che sembrano emergere dalla richiesta, e ai soli fini collaborativi di cui alla citata norma dell'art. 7 della legge 131/2003, la Sezione ritiene di fornire una serie di considerazioni di carattere generale utili per tutte le amministrazioni che dovessero confrontarsi con la normativa di che trattasi.

2. Orbene, secondo quanto traspare dal quesito del Comune istante, si chiede se sia possibile l'allocazione delle spese indicate nella richiesta di parere (finora incluse nel titolo I) - rilevanti ai fini del calcolo dei saldi del patto di stabilità - tra i servizi per

conto terzi, quindi tra quelle del titolo IV (e quindi invece esclusi ai fini di detto calcolo), a mente delle disposizioni precedentemente illustrate. La risposta al suesposto quesito necessita pertanto della preliminare individuazione di quelle che, secondo l'ordinamento contabile, costituiscono "*servizi per conto terzi*", 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 L. 181/2011. Come noto, le entrate e le spese per servizi per conto terzi, in base al DPR 194/1996 ed all'art. 168 del TUEL, sono collocate, rispettivamente, nel titolo VI (entrate) e nel titolo IV del bilancio di previsione (spese): esse hanno un effetto figurativo perché l'ente è, al tempo stesso creditore e debitore e la loro correlazione presuppone un equilibrio (questa Sezione, parere 128/2013/PAR).

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, le 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 (deliberazione n. 43/2010/PAR e n. 335/2013/PAR) di questa Sezione) – le voci ascrivibili alle *"partite di giro"* sono soltanto quelle *"tipizzate"* nell'elencazione contenuta nel citato D.P.R. 194/1996. Alla luce, infatti, di quanto previsto dai *"Principi contabili per gli enti locali"* elaborato dal Ministero dell'interno - Direzione centrale della finanza locale (punto 27 del Principio contabile n.1) *i servizi per conto terzi sono servizi che impongono entrate e spese costituenti al tempo stesso un credito e un debito dell'ente. Sono puntualmente definiti e sono immodificabili. Si tratta di servizi che riguardano esclusivamente operazioni poste in essere per conto di altri soggetti non per perseguire un interesse diretto o proprio, ma quale strumento per la realizzazione degli interessi dei soggetti stessi.*

Al riguardo, la Sezione, coerentemente con l'indirizzo sin qui consolidato (deliberazione n. 43/2010/PAR di questa Sezione), pone in evidenza il principio secondo cui va attentamente evitato che, nei servizi per conto terzi, vengano incluse spese che debbono trovare invece allocazione in altre componenti del bilancio. Infatti, l'allocazione di spese in un titolo non pertinente, ma sicuramente rilevante ai fini o meno del calcolo del saldo del patto di stabilità, può implicare l'elusione del patto stesso e una violazione dei principi di veridicità e di attendibilità del bilancio (deliberazioni n. 43/2010/PAR e n. 84/2013/PRSP di questa Sezione). Non a caso, l'art. 31, commi 30 e 31, della Legge 12 novembre 2011 n. 183 tipizza tra le ipotesi di elusione, proprio l'erronea imputazione di poste che dovrebbero essere altrimenti calcolate nei saldi del patto di stabilità (deliberazione n. 903/2012 di questa Sezione).

Da tali principi, 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 (deliberazione n. 128/2013/PAR di questa Sezione).

3. Alla suesposta rigidità interpretativa circa l'inclusione delle partite di giro, fa da contraltare sul punto, la stringente

normativa sul patto di stabilità interno che individua un sistema tassativo e chiuso di deroghe, non suscettibile di interpretazione estensiva, in quanto le esclusioni, potendo incidere sulla determinazione dello specifico obiettivo di saldo finanziario, non possono che essere stabilite o autorizzate dallo stesso legislatore. Occorre, infatti, rammentare che l'art. 31 della Legge 12 novembre 2011 n. 183 prevede, oltre alle altre sanzioni indicate dalla legge stessa (riduzione dei contributi ordinari da parte del Ministero dell'interno, divieto di ricorrere all'indebitamento per investimenti, blocco delle assunzioni di personale di qualsiasi tipo, divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, riduzione delle indennità degli amministratori), che *"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"*.

I commi da 7 a 16 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 dispongono l'esclusione dal saldo valido ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno di alcune tipologie di entrate e di spese, alcune delle quali già previste dalla normativa

previgente. A tali esclusioni se ne aggiungono altre introdotte dall'articolo 2, comma 6, e dall'articolo 7, comma 1-ter, del decreto legge n. 74 del 2012, dall'articolo 1, commi 1 e 1-bis e dall'articolo 10-quater, comma 3, del decreto legge n. 35 del 2013, dall'articolo 1, comma 7 e dall'articolo 7-quater del decreto legge n. 43 del 2013.

In particolare, il comma 10 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, esclude dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno di cui al comma 3 del medesimo articolo 31, unicamente le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea, nonché le connesse spese di parte corrente ed in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni, ad eccezione delle spese connesse ai cofinanziamenti nazionali.

Il comma 16 prevede invece che, per gli anni 2013 e 2014, nel saldo finanziario in termini di competenza mista, rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, non sono considerate le spese per investimenti infrastrutturali, nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; il successivo comma 17 abroga le disposizioni che individuano esclusioni di entrate o di spese dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno non previste espressamente dalla legge citata (cfr. deliberazione n. 335/2013/PAR di questa Sezione).

Pertanto, non possono ritenersi consentite esclusioni dal patto di

stabilità interno di entrate o di spese diverse da quelle previste dalle ricordate disposizioni, atteso che ogni esclusione richiede una specifica previsione che si fondi sul reperimento delle adeguate risorse compensative a tutela degli equilibri di finanza pubblica (Corte dei conti - Sezione Controllo per il Piemonte - deliberazione n. 231 del 7 giugno 2013).

Ciò è coerente, del resto, con il meccanismo attraverso cui opera la sanzione in caso di violazione del patto di stabilità ove si consideri che, per determinare il limite agli impegni della spesa corrente, si deve fare riferimento all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni registrati nell'ultimo triennio, globalmente considerati. Ne deriva, ai fini della corretta applicazione della misura sanzionatoria, che non può essere esclusa alcuna tipologia di impegno di spesa corrente, non ricompresa nell'elenco di deroghe anzidetto, per essere impropriamente allocata ai servizi per conto terzi, in quanto essa potrebbe aver concorso alla determinazione dell'importo globale utilizzato come parametro (deliberazione n. 43/2010/PAR di questa Sezione).

E' evidente d'altro canto come, attraverso tali disposizioni, si sia voluto introdurre un meccanismo rigido, che oltretutto opera in modo indifferenziato su una delle componenti della spesa, appunto quella corrente, (deliberazione n. 43/2010/PAR di questa Sezione) utilizzata dagli enti sia per sostenere i costi di gestione che per raggiungere parte degli obiettivi dell'azione amministrativa ordinaria (deliberazione n. 813/2009/PAR della

Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

Purtuttavia, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), pur riproponendo, con alcune modifiche, la normativa prevista dagli articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, individua, nei commi da 550 a 557 e 559, altre ipotesi derogatorie, dettando quindi una rinnovata disciplina del patto di stabilità interno per il triennio 2014-2016 (ad esempio, eliminando l'assoggettamento alla normativa sul patto per le società affidatarie *in house*, ovvero stabilendo all'interno della normativa le nuove percentuali da utilizzare per il calcolo degli obiettivi, percentuali che dovranno essere prese di riferimento per la determinazione del risultato sino all'anno 2017).

Tra queste ipotesi derogatorie, va sottolineato, per quanto qui di rilievo, che l'art. 1, comma 534, lett. d) della Legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità) aggiunge il comma 6bis all'art. 31 della Legge n.183/2012, del seguente tenore: *"6-bis. Al fine di stabilizzare gli effetti negativi sul patto di stabilità interno connessi alla gestione di funzioni e servizi in forma associata, è disposta la riduzione degli obiettivi dei comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata e il corrispondente aumento degli obiettivi dei comuni associati non capofila"*.

La disposizione (che riproduce meccanismi di incentivazione simili a quelli rinvenibili nella Circolare n. 4/2005 del Ministero delle finanze per l'esercizio 2005, ai soli fini del patto di stabilità, concernente la riduzione delle spese sostenute dagli enti capofila

alla sola quota di competenza), si pone in linea con l'interpretazione fornita dalla sentenza n. 44/2014 della Corte costituzionale a sostegno delle dinamiche associative tra enti locali, prevedendo la riduzione degli obiettivi per i Comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata, con corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila. Proprio in relazione a ciò, la Sezione non può esimersi al riguardo, sulla scorta della pregressa giurisprudenza (deliberazione n. 181/2013/PAR di questa Sezione) e dell'insegnamento del giudice costituzionale, dal sottolineare come l'attività, anche in forma convenzionale, del Comune non possa prescindere, all'interno del più ampio sistema di efficientamento della pubblica amministrazione, dal concreto perseguimento di obiettivi inerenti l'uso economico delle risorse, in relazione alla suddetta norma vincolistica (cfr. Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto n. 1129/08): il che trova un esplicito suffragio, oltre che nella giurisprudenza di questa Corte relativa alle forme associate convenzionali di gestione dei servizi (Sez. Lombardia, parere 513/2012; Sezione Umbria n. 41/2013/PAR), anche nella previsione testuale della norma in esame, a mente della quale: *"A tal fine, entro il 30 marzo di ciascun anno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani comunica al Ministero dell'economia e delle finanze, mediante il sistema web "<http://pattostabilitainterno.tesoro.it>" della Ragioneria generale dello Stato, gli importi in riduzione e in*

aumento degli obiettivi di ciascun comune di cui al presente comma sulla base delle istanze prodotte dai predetti comuni entro il 15 marzo di ciascun anno".

La disposizione, la cui applicabilità nel caso specifico dipende tuttavia dal concreto accertamento istruttorio demandata necessariamente agli organi gestionali del Comune e in particolare al Segretario comunale, onde evitare il coinvolgimento della Sezione nel caso in esame (deliberazione n. 90/2012/PAR di questa Sezione), assume pertanto il preciso scopo di sterilizzare gli effetti negativi, riferiti al Comune capofila, derivanti dall'esercizio associato, anche in forma convenzionale, dei servizi e funzioni, incentivato dalla recente normativa statale per il precipuo fine di contenimento della spesa pubblica: ma proprio per questo lo strumento associativo di che trattasi non può essere utilizzato per intenti elusivi dei vincoli di finanza pubblica di matrice comunitaria (cfr., più diffusamente, questa Sezione, deliberazione n. 204/2013) e segnatamente di quello, di carattere assolutamente cogente (Corte costituzionale n. 40/2014), relativo all'osservanza del Patto di stabilità.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata la parziale inammissibilità della richiesta formulata dal Comune di Villafranca di Verona, rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Villafranca di Verona (VR).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 19 marzo
2014.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

F.to Dott. Tiziano Tessaro

F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 21/03/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(F.to dott.ssa Raffaella Brandolese)