



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 64/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 10 maggio 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del comune di **Balocco (VC)**, con nota n. 861 del 15.04.2016, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte in data 15.04.2016;

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 l'Ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il dr. Massimo Valero;  
Udito il relatore;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del Comune di Balocco (VC), con la nota in epigrafe, espone che l'ente nel corso dell'anno 2014 ha escusso una polizza fideiussoria quale ente garantito, costituita da una ditta privata a favore del Comune a garanzia dei lavori di ripristino ambientale conseguenti a coltivazione di cava, eseguita dalla stessa ditta su terreno di proprietà privata, cui il comune è tenuto a sostituirsi in caso di inadempienza. L'importo escusso ed il conseguente utilizzo sono stati inseriti a partite di giro.

Con il quesito si chiede se sia corretto mantenere a residuo passivo l'importo dei lavori di ripristino non ancora aggiudicati, in considerazione del fatto che si tratta di intervento sostitutivo a favore di privati con fondi privati, oppure sia necessario far confluire l'importo nell'avanzo vincolato eliminando il residuo passivo. Si rileva che in tal caso il Comune non potrà, con le attuali norme sul pareggio di bilancio, eseguire i lavori, creando di fatto una situazione ambientale grave.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

### **MERITO**

Premesso che ogni decisione relativa all'applicazione, in concreto, delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente locale, la problematica posta dall'Ente richiedente, in astratto, va risolta alla luce delle seguenti considerazioni.

Nella richiesta di parere è affermato che l'ente ha escusso una polizza fideiussoria costituita da una ditta privata a favore del Comune a garanzia dei lavori di ripristino ambientale, conseguenti a coltivazione di cava su un terreno di proprietà privata, per l'esecuzione dei quali il Comune deve sostituirsi al soggetto inadempiente. L'importo escusso ed il conseguente utilizzo sono stati inseriti a partite di giro.

A tal proposito occorre ribadire quanto già richiamato da questa Sezione nel parere 153/2015/SRCPIE/PAR, ossia che le entrate e le spese per servizi per conto

terzi, in base all'art. 168 del TUEL, riguardano poste che rappresentano per l'ente un credito e, al tempo stesso, un debito, rispetto alle quali vi sia assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'Ente: non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria (principio applicato n. 4.2., par. 7.5). Entrate e spese di tale tipologia devono essere correlate per il titolo ed equivalersi: tali caratteristiche confermano e allo stesso tempo evidenziano l'assenza di discrezionalità ed autonomia dell'ente locale, rispetto alle cui finanze le poste si neutralizzano.

Peraltro, questa Sezione ha già avuto modo di sottolineare (Cfr. del. 312/2013/SRCPIE/PRSE) che *"la semplice equivalenza tra entrata e spesa non è sufficiente per far rientrare una spesa tra i servizi per conto terzi. Infatti, la connotazione fondamentale delle entrate e delle spese riconducibili alle partite di giro è costituita dalla spettanza delle somme iscritte in entrata ed in uscita a soggetti diversi dall'ente. Si tratta cioè di attività svolta nell'interesse di soggetti estranei all'ente, che, pertanto è privo di qualsiasi potestà gestoria"*, precisando che *"l'allocatione tra i servizi in conto terzi di partite economiche che devono essere iscritte in altri titoli del bilancio costituisce una grave irregolarità contabile, perché non consente una corretta valutazione del risultato e degli equilibri della gestione. Inoltre potrebbe comportare un'elusione del rispetto del patto di stabilità" (..) " atteso che le partite di giro, proprio perché per loro natura devono necessariamente pareggiare, non sono computate dal legislatore ai fini del calcolo dei saldi."*

Inoltre (cfr. parere 153/2015 cit.), non può attribuirsi natura di "servizi per conto di terzi" alle spese che, pur sostenute per conto di un altro Ente o di un privato, comportino autonomia decisionale e discrezionalità da parte del Comune che le sostiene e, cioè, secondo i principi contabili, quando l'Ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa. In particolare, non hanno natura di "Servizi per conto di terzi" e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio le operazioni svolte per conto di un altro soggetto (anche non avente personalità giuridica, comprese le articolazioni organizzative dell'ente stesso) che non ha un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni.

Analoga questione è stata affrontata anche dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con i pareri resi con le deliberazioni n. 143/2015/PAR e 430/2015/PAR, con i quali è stato evidenziato, in applicazione dei predetti principi, la rilevanza, ai fini del rispetto del Patto di stabilità, delle somme derivanti dall'escussione di polizze fideiussorie stipulate, in tali fattispecie, in attuazione di convenzioni urbanistiche, in quanto l'art. 168 del TUEL nel testo introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 stabilisce che *"le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi e*

*le partite di giro, che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l'ente, comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsiasi discrezionalità come individuate dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni".*

Con l'assumere direttamente la realizzazione delle opere sia pure inizialmente affidate al privato, il Comune, lungi dal divenire il mero esecutore di una determinazione altrui, mantiene quella discrezionalità ed autonomia decisionale che escludono le relative transazioni dal novero dei servizi conto terzi.

Chiarito quanto sopra rispetto alla natura del residuo in questione, si evidenzia che, rispetto alle due ipotesi prospettate dall'ente richiedente il parere, la corretta procedura da seguire deve essere individuata nell'inclusione del relativo importo nell'avanzo vincolato, con corrispondente eliminazione del residuo passivo.

Occorre ancora ricordare che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), al paragrafo 9.2 consente l'applicazione, anche prima dell'approvazione del rendiconto, o in costanza di esercizio provvisorio, dell'avanzo vincolato. Infatti, se da un lato il principio ricorda come non sia conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio, in sede preventiva, attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non ancora accertato a seguito dell'approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 70/2012), dall'altro permette l'utilizzo delle quote del risultato di amministrazione presunto costituite dai fondi vincolati e dalle somme accantonate.

Pertanto, di tali enunciati il Comune richiedente il parere terrà conto nella valutazione della fattispecie, ferma comunque restando la sua autonomia, nel rispetto dei limiti legislativi vigenti, nell'attività di spesa e di gestione del proprio bilancio.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 10 maggio 2016.

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.

Il Magistrato Relatore  
F.to dott. Massimo Valero

Il Presidente  
F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **25/05/2016**  
Il Funzionario Preposto  
F.to dott. Federico Sola