



DELIBERAZIONE n. 145/2015/PAR

Repubblica Italiana
la
Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per il Molise
nell'adunanza del 14 settembre 2015

composta dai magistrati:

dott. Silvio Di Virgilio	Presidente f.f.
dott. Luigi Di Marco	I° Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario, relatore

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 21 marzo 1953, n. 161;

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

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 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 nota prot. n. 4666 del 3 agosto 2015, registrata al protocollo di questa Sezione n.1675 del 4 agosto 2015, con la quale il Sindaco del Comune di Sant'Elia a Pianisi ha avanzato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n.17/PRES/2015 del 27 agosto 2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta per deliberare sulla suddetta richiesta;

UDITO il relatore, Ref. Alessandro Verrico;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Sant'Elia a Pianisi, con nota prot. n. 4666 del 3 agosto 2015, registrata al protocollo di questa Sezione n.1675 del 4 agosto 2015, ha inviato una richiesta di

parere in merito alla “conformità alla normativa contabile del procedimento di spesa” degli interventi a gestione pubblica e privata che deriverebbe dall’applicazione della nota dell’Agenzia Regionale della Protezione Civile del 20.07.2015, avente ad oggetto “sisma del 31 ottobre 2002 – L.R. n. 8 del 4 maggio 2015 – circolare esplicativa”.

DIRITTO

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, laddove formulata dall’organo di vertice dell’Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell’Ente essendo munito di rappresentanza legale esterna. Tale organo, nel caso del Comune, è il Sindaco, ai sensi dell’art. 50 del D.lgs. n.267/2000.

Al riguardo, si osserva che la richiesta di parere in esame proviene dal Sindaco del Comune di Sant’Elia a Pianisi (CB) e, pertanto, va affermato che, nel caso di specie, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall’organo legittimato a proporla.

Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, nello specifico occorre verificare se la questione proposta rientri nell’ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’art.7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n.131, secondo cui Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

Al riguardo va rammentato che, in merito all’ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell’articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell’articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno affermato che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 *“conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica”*, precisando inoltre che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell’azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *“sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*, sia pure *“in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si aggiunga inoltre che la Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *“all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente”*, anche l’attinenza del quesito proposto ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*; del resto, *“materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”*.

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere generale e non fatti gestionali

specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Sulla base di quanto precede, pertanto, la richiesta in esame - nei limiti di quanto verrà di seguito precisato - va considerata ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, essendo diretta fondamentalmente ad ottenere l'esatta interpretazione di norme. Trattasi, infatti, di richiesta avente carattere generale, non riguardante un fatto gestionale specifico o un provvedimento già adottato e, per l'appunto, rientrante nell'ambito della contabilità pubblica, essendo finalizzata a chiarire la regolarità, sotto il profilo contabile, del procedimento di spesa indicato dall'Agenzia Regionale della Protezione Civile in relazione agli interventi a gestione pubblica e privata sostenuti dal Comune in occasione del sisma del 2002, alla luce di quanto previsto dall'art. 20, comma 3, L.R. n. 8 del 4 maggio 2015.

Merito.

In relazione agli interventi a gestione pubblica e privata eseguiti in occasione del sisma del 2002, come indicato nella richiesta di parere in oggetto, l'art. 20, comma 3, L.R. n. 8 del 4 maggio 2015 ha testualmente disposto che: "Al fine di accelerare le procedure di pagamento in favore dei soggetti aggiudicatari, l'Agenzia emette i mandati di pagamento, previa conforme istruttoria da parte dei soggetti attuatori, in favore degli stessi, con quietanza delle imprese aggiudicatrici dei lavori. L'Agenzia è autorizzata ad apportare le opportune variazioni ai contratti e alle convenzioni stipulati con i soggetti attuatori". Ne consegue, pertanto, che, in aderenza a quanto sostenuto dall'Agenzia Regionale della Protezione Civile con nota del 20.07.2015, avente ad oggetto "sisma del 31 ottobre 2002 - L.R. n. 8 del 4 maggio 2015 - circolare esplicativa", la stessa è stata delegata dalla normativa regionale "a liquidare e pagare alle imprese le competenze effettivamente spettanti per i lavori eseguiti sui PEU/PES pubblici e privati".

Tuttavia, come indicato nella presente richiesta, la medesima nota ha ulteriormente frazionato la competenza ad eseguire il pagamento tra l'A.R.P.C. ed il soggetto attuatore, differenziando peraltro la tipologia degli interventi a gestione pubblica da quella degli interventi a gestione privata. Sotto il profilo contabile, la nuova ripartizione degli obblighi tra i due enti si tradurrebbe, per entrambi gli interventi, nella mancata coincidenza tra la fase dell'impegno, così come già iscritta, e quella del pagamento.

Infatti, con riferimento agli interventi a gestione pubblica, viene correttamente evidenziato che il Comune, dopo aver appaltato i lavori e stipulato i contratti con le imprese ed i professionisti, sostenendo i relativi impegni contabili per un importo pari al valore integrale delle fatture emesse nei suoi confronti, sarebbe tenuto a pagare, previo riversamento nelle casse comunali da parte dell'Agenzia regionale di protezione civile, unicamente l'imposta sul valore aggiunto e, nel caso dei professionisti, anche la ritenuta d'acconto. Spetterebbe, quindi, all'Agenzia provvedere al pagamento del valore imponibile risultante dalle fatture.

In relazione agli interventi a gestione privata, per converso, nonostante non sia stato contabilizzato alcun impegno da parte del Comune, non avendo questo concluso alcun contratto (stipulato, al contrario, da un consorzio privato), lo stesso Ente si troverebbe a dover sostenere il pagamento, previo riversamento nelle casse comunali da parte dell'Agenzia regionale di protezione civile, della ritenuta d'acconto delle fatture emesse dagli incaricati professionisti nei confronti del detto consorzio. L'A.R.P.C., pertanto, assumerebbe l'obbligo di pagare l'imponibile e l'imposta sul valore aggiunto di tali fatture.

Ciò premesso, appare opportuno evidenziare che la presente richiesta di parere ha sostanzialmente ad oggetto la conformità alla normativa contabile del procedimento di spesa indicato dall'A.R.P.C. nella richiamata nota. Al riguardo, questo Collegio non può esimersi dall'osservare l'impossibilità da parte dello stesso di rendere in questa sede pareri sulla legittimità di atti amministrativi e/o normativi, attesa la natura esclusivamente consultiva delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Infatti, l'analisi della legittimità degli atti da parte della presente Sezione deve essere limitata agli stringenti ambiti delineati dal legislatore, peraltro con elencazione di carattere tassativo, con l'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 e, successivamente, con l'art. 10 del d.lgs. 123/2011; ambiti che, evidentemente, non coincidono con la fattispecie in esame.

Se ne conclude che, se, da un lato, non può essere espressa una valutazione in ordine alla legittimità della nota dell'Agenzia Regionale della Protezione Civile del 20.07.2015, indicativa del procedimento di spesa da effettuare, dall'altro, presupposta la validità ed efficacia della stessa, devono essere illustrate le corrette modalità di contabilizzazione di quanto ivi illustrato, in considerazione di ciò che in passato il Comune aveva iscritto nella propria contabilità.

Al riguardo, va evidenziato che, sotto un profilo strettamente contabile, deve essere attribuita assoluta ed esclusiva rilevanza alla sola rappresentazione della situazione di fatto delle entrate da accertare e riscuotere e delle spese da impegnare e pagare, alla luce delle dichiarazioni del soggetto erogatore. A tali fini occorre, pertanto, prescindere da considerazioni in merito alla regolamentazione contrattuale da applicare nelle diverse fattispecie indicate (interventi a gestione pubblica e privata), sulla quale, sul piano civilistico, occorrerebbe effettivamente valutare se, ed in che limiti, abbia inciso l'intervento normativo regionale (ed il successivo atto applicativo dell'Agenzia).

Pertanto, per quanto qui rileva primariamente, nella contabilità dell'Ente, presupponendo la legittimità in quanto conforme a legge della circolare esplicativa e la sua validità ed efficacia nei suoi confronti della nota dell'Agenzia Regionale della Protezione Civile (che, da quel che risulta, al momento sembra non essere stata oggetto di revoca e/o annullamento), ci si dovrà limitare a rappresentare quanto affermato dal soggetto erogatore del finanziamento (A.R.P.C.), sia per ciò che concerne il riversamento nelle casse del soggetto attuatore (Comune) sia per quanto riguarda il pagamento delle spettanze ad imprese e/o professionisti e dei relativi oneri fiscali.

Ne deriva che, alla luce del contenuto della nota dell'Agenzia Regionale della Protezione Civile del 20.07.2015, avente ad oggetto "sisma del 31 ottobre 2002 - L.R. n. 8 del 4 maggio 2015 - circolare esplicativa", il Comune istante, per entrambe le tipologie di intervento, sarà tenuto ad operare le conseguenti regolarizzazioni contabili delle scritture effettuate in passato, al fine di evitare il verificarsi della summenzionata mancata coincidenza tra la fase contabile dell'impegno e quella del pagamento.

Se ne conclude che, per gli interventi a gestione pubblica, gli accertamenti (e le riscossioni) e gli impegni (e i pagamenti), piuttosto che riguardare l'importo integrale previsto dal contratto, dovranno avere ad oggetto esclusivamente l'importo dell'imposta sul valore aggiunto e, nel caso di conferimento a professionisti, anche della ritenuta d'acconto, essendo

per entrambe previsto il pagamento da parte del Comune, previo riversamento nelle casse comunali da parte dell'A.R.P.C.

Così come, per gli interventi a gestione privata, prescindendo dalla circostanza che i contratti non siano stati conclusi dal Comune ma dal Consorzio privato, la corretta contabilizzazione richiederà l'iscrizione di entrate e di spese nei limiti dell'importo della ritenuta d'acconto delle fatture emesse dagli incaricati professionisti nei confronti del detto consorzio, essendo oggetto di pagamento da parte del Comune, previo riversamento nelle casse comunali da parte dell'A.R.P.C.

In ogni caso, preme ricordare che le entrate e le spese sostenute per la gestione della fase post sismica rientrano nelle funzioni certamente istituzionali dell'Ente, al di là della relativa fonte di finanziamento.

Tanto in considerazione del fatto che il Comune, ed in particolare il Sindaco quale autorità locale di protezione civile ai sensi dell'art. 15 della 24.02.1992 n. 225, è titolare in materia di specifiche competenze istituzionali anche ai sensi delle molteplici Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate a ridosso degli eventi sismici del 2002 (cfr. art. 2 dell'O.P.C.M. n. 3253 del 29.11.2003; artt. 2 e 3 dell'O.P.C.M. n. 3268 del 12.03.2003; art. 1 dell'O.P.C.M. n. 3839 del 12.1.2010).

Pertanto, in relazione alle distinte tipologie di entrate o spese, occorrerà procedere alla corretta imputazione per intero ai pertinenti capitoli con relativa distinzione tra entrate e spese in conto corrente o capitale (o in termini residuali anche in conto terzi), indipendentemente dalla sussistenza di un vincolo di destinazione delle somme riscosse e di un obbligo di rendicontazione nei confronti del soggetto erogatore delle stesse (cfr. Delibera Sezione controllo Molise n. 38/2010).

Peraltro, agendo l'Ente-Comune non in mancanza di un interesse diretto, ma per il conseguimento di propri fini istituzionali, non può dirsi conforme alla vigente normativa la diversa - seppur ipotizzabile -

allocazione delle entrate (e spese) in parola tra le entrate (e spese) c/terzi.

Del resto, l'utilizzo delle partite di giro per la contabilizzazione di entrate e spese afferenti ad attività istituzionale, con riferimento a Comuni soggetti, come quello istante, al rispetto del patto di stabilità, può definire ipotesi di elusione al rispetto dello stesso con le conseguenze di carattere sanzionatorio previste dall'art. 31, comma 31 della L. n. 183/2011 (in senso conforme, Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, del. N.8/PAR/2008).

P. Q. M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Sant'Elia a Pianisi.

Così deliberato in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 14 settembre 2015.

Il Magistrato, relatore	Il Presidente f.f.
F.to (Ref. Alessandro Verrico)	F.to (Cons. Silvio Di Virgilio)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 24 settembre 2015.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
F.to (Dott. Davide Sabato)