



Deliberazione FVG/ 76 /2013/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**II Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI con funzioni di Presidente

CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA

REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

**Deliberazione del 22/05/2013.**

**Comune di Santa Maria La Longa. Motivato avviso in tema di rapporti tra la disciplina del Patto di stabilità interno applicabile per l'anno 2013 agli EELL della regione Friuli Venezia Giulia e la disciplina sui termini di pagamento dei debiti scaduti alle imprese.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2013/INPR dell' 8 gennaio 2013 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2013;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2013 dell'8 gennaio 2013, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Santa Maria La Longa, con la nota del 23 aprile 2013, acquisita in data 24 aprile 2013 al n. 1673 del protocollo della Sezione, volta a conoscere l'avviso della Sezione in merito ai rapporti tra la disciplina del Patto di stabilità applicabile per l'anno in corso agli EELL della Regione e la disciplina dei termini di pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche Amministrazioni;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 14 maggio 2013 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA la medesima ordinanza n. 19 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 22 maggio 2013 alle ore 9.00, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

CONSIDERATO che in caso di assenza o impedimento del Presidente le relative funzioni sono assolte dal Consigliere anziano, avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 22 maggio 2013 il relatore, Referendario Oriella Martorana;

### **Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente sopraindicato ha rivolto alla Sezione una pluralità di richieste di motivato avviso ex art. 33, comma 4, D.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, volte a conoscere l'avviso della Sezione in merito ad una serie di quesiti nascenti dalla necessità di coordinare tra loro le discipline in materia di obblighi di pagamenti dovuti alle imprese, nel rispetto delle norme contrattuali e di quelle sui lavori pubblici, e in materia di vincoli discendenti dal Patto di stabilità previsto per l'anno in corso.

In particolare, l'Ente ha articolato i seguenti quesiti:

- se all'appaltatore che richiede legittimamente il pagamento può essere opposto e ha valore di esimente il fatto che lo stesso, se effettuato, costituirebbe violazione del patto di stabilità interno;

- qualora la risposta alla precedente domanda fosse negativa, su chi gravano gli interessi moratori che decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento e, nell'ipotesi che gli stessi gravino sul

Comune, se ciò possa configurare un'ipotesi di responsabilità per danno erariale;

- se sia rimessa all'Ente una valutazione relativa alla scelta da effettuarsi tra l'osservanza dell'obbligo di tempestività nei pagamenti e l'osservanza dei vincoli discendenti dal patto, ovvero, nell'ipotesi che si ritenga prevalente il primo, l'accettazione delle sanzioni conseguenti alla violazione del patto;

- se nel comportamento descritto possono configurarsi responsabilità, di che tipo e a carico di quali soggetti.

### **Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.**

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune è il Sindaco - e nel caso di specie le richieste sono tutte ammissibili in quanto provenienti da tale organo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto il quesito formulato attiene all'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica che impongono a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le autonomie territoriali, l'obiettivo del contenimento della spesa.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

### **Nel Merito**

**1.** Con l'odierno quesito l'Ente torna a richiedere l'avviso della Sezione in merito al profilo dei rapporti tra la disciplina dei pagamenti dei debiti alle imprese da parte delle PP.AA, e in particolare degli EELL, e la disciplina sui vincoli discendenti dal c.d. Patto di stabilità interno.

Sul punto, occorre premettere che questa Sezione è già stata chiamata a pronunciarsi in sede consultiva da una pluralità di EELL della Regione, adottando apposita delibera (delib. n. FVG/23/2013/PAR), nella quale si dava atto dell'impossibilità di procedere - in quel contesto temporale - all'esercizio della funzione consultiva in ragione della mancata definizione del quadro normativo di riferimento al quale rapportare i quesiti posti dai Comuni istanti, in ispecie con riguardo alla disciplina del Patto di stabilità interno applicabile agli EELL della regione Friuli Venezia Giulia.

*Medio tempore* sono intervenuti significativi interventi a livello sia normativo che ordinamentale, interessanti tanto l'ordinamento statale nel suo complesso, quanto l'ordinamento della regione Friuli Venezia Giulia.

Vengono in tal senso in considerazione le previsioni del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, come convertito nella Legge 6 giugno 2013, n. 64, recante *"Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria"*, nonché l'adozione di alcuni atti da parte dell'Amministrazione regionale del FVG, tra cui, come ricordato dall'Ente istante, la deliberazione di Giunta regionale n. 765 del 18 aprile 2013, con la quale è stata deliberata in via definitiva l'assegnazione degli obiettivi programmatici 2013-2015 del patto di stabilità interno per ciascun ente locale della Regione, tenuto conto dell'obiettivo complessivo assegnato al sistema degli EELL, nonché la definizione di spazi finanziari e la conseguente rideterminazione degli obiettivi programmatici.

Pur mancando, ad oggi, la formalizzazione del concorso degli EELL del FVG agli obiettivi di finanza pubblica - in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile - per l'anno in corso, attraverso l'Accordo MEF - Regione previsto dal comma 454 dell'articolo unico della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), la sostanziale definizione degli obiettivi già operata in sede regionale, nonché la complessiva evoluzione del quadro normativo come sopra ricordata inducono la Sezione a formulare principi ermeneutici di principio e a fornire, in veste collaborativa, un ausilio all'Ente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, ferma restando la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie e con esclusione degli aspetti attinenti ad un'eventuale responsabilità amministrativa, in concreto, di organi dell'Ente.

Tanto premesso, pare opportuno analizzare partitamente le tematiche rilevanti, ripercorrendo i profili salienti delle discipline e degli istituti richiamati.

**2.** Pare opportuno, per ragioni di chiarezza espositiva, iniziare richiamando brevemente gli interventi del legislatore statale volti a introdurre termini più stringenti, nonché specifiche sanzioni a carico dei funzionari responsabili di correlate inadempienze, per i pagamenti dovuti dalle PPAA, derivanti sia da transazioni commerciali dirette alla fornitura di beni e servizi, sia da contratti di appalto finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche. Come noto, il legislatore statale è a tanto intervenuto al fine di recepire Direttive europee per adattare l'ordinamento interno alle normative comunitarie sul contrasto ai ritardi di pagamento sia nelle transazioni commerciali tra imprese e tra Pubbliche Amministrazioni (attraverso l'adozione del Decreto Legislativo 9 novembre 2012, n. 192, di recepimento della Direttiva UE 2011/7/UE), sia nei pagamenti di parte capitale dovuti dalle PPAA alle imprese per la realizzazione di opere pubbliche, secondo le tempistiche e la previsione di interessi legali e moratori in caso di ritardo previsti, per queste ultime, dall'art. 133, comma 1, del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici).

E' altresì evidente la finalità di sostegno al sistema delle imprese e di impulso al processo di crescita dell'intero sistema produttivo insita nelle sopra ricordate misure.

Per quanto riguarda, in particolare, il D.Lgs. n. 192/2012 testé citato, deve evidenziarsi che esso pone l'obbligo ai Comuni di pagare i fornitori di opere ascritte al titolo II del bilancio entro il termine di 30 giorni, pena il sorgere in capo all'Amministrazione - e quindi al funzionario responsabile - dell'obbligo di riconoscere gli interessi (BCE + 8%) e le spese sostenute per il recupero del credito, senza la necessità di costituzione in mora.

Tale complesso di norme trova applicazione, con riferimento in particolare agli EELL, contestualmente alla complessiva disciplina delle regole e dei vincoli posti per questi ultimi dal c.d. Patto di stabilità interno (PSI), le cui disposizioni, giova subito ricordare, sono state ritenute dalla Corte costituzionale *"ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica"* (vd., *ex multis*, Corte cost., sent. 1.4.2001, n. 108).

In tale prospettiva gli EELL *"sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di*

*stabilità e crescita” e a “tal fine...sono assoggettati alle regole del cosiddetto <Patto di stabilità interno>, che, da un lato, indicano <limiti complessivi di spesa> e, dall’altro lato, prevedono <sanzioni volte ad assicurar[ne] il rispetto” (vd. Corte cost., sent. 28.4.2011, n. 155).*

**3.1** Passando poi a considerare il patto di stabilità interno, ne è nota la funzionalizzazione rispetto agli obiettivi di riduzione dei disavanzi eccessivi e dei debiti eccessivi derivanti ai Paesi aderenti all’area dell’euro in applicazione delle norme del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) e del patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Particolarmente per quel che riguarda l’obiettivo fissato a livello statale, va ricordato che, a partire dal 2011 in poi, il saldo finanziario programmatico del Patto di stabilità degli EELL delle Regioni a statuto ordinario è stato definito in base ad un principio generale, quello per cui gli enti locali conseguono l’obiettivo strutturale del patto di stabilità interno definito come pareggio del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, e ad una regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica. La regola di carattere specifico è sostanzialmente basata sulla spesa corrente degli enti riferita ad un intervallo temporale triennale (è stato disposto il riferimento al triennio per normalizzare la base di riferimento e dunque per ridurre l’eventualità che gli obiettivi siano legati a fatti gestionali di natura straordinaria accaduti nel singolo anno assunto a riferimento). Il parametro di riferimento per il patto di stabilità interno degli enti locali delle regioni a statuto ordinario, allo scopo di far convergere quanto più possibile le regole del patto di stabilità interno con quelle previste dal patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea, è stato definito quale differenza tra entrate finali (primi quattro titoli di bilancio dell’entrata), e spese finali (primi due titoli di bilancio della spesa), al netto delle entrate derivanti da riscossioni di crediti e delle spese derivanti da concessioni di crediti. Concentrando l’attenzione sulla definizione base del parametro rilevante ai fini del rispetto del patto, si può affermare che la definizione del saldo finanziario per il patto di stabilità interno degli enti locali è sostanzialmente allineata al saldo definito in sede comunitaria. Tale sostanziale allineamento complessivo rende possibile una congruenza tra gli obiettivi di riferimento a livello europeo discendenti dal patto di stabilità e crescita con quelli stabiliti dal patto di stabilità interno degli enti locali.

Il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (non sono utili ai fini del saldo le entrate derivanti da avanzo di amministrazione o da indebitamento; non rilevano ai fini del saldo le spese per rimborso mutui e prestiti; sono escluse tutte le entrate e spese per partite di giro; sono escluse le entrate per riscossione di crediti e le spese per concessione di crediti) computato in termini di competenza mista quale parametro obiettivo del patto di stabilità genera alcuni importanti effetti nelle operazioni finanziarie degli enti locali.

In particolare, premesso che l’Ente locale è comunque tenuto al conseguimento dell’equilibrio economico di cui all’art. 162, comma 6, del D. Lgs.vo n. 267/2000 -Testo unico degli enti locali- (ovvero l’equilibrio di parte corrente, che comprende anche le spese per rimborso di prestiti), attraverso il parametro di riferimento contabile sopra descritto:

a) per gli Enti si incentiva il rafforzamento del margine (positivo) di parte corrente

(avanzo economico), da realizzarsi con l'aumento delle entrate correnti o, in termini più virtuosi, con il contenimento della spesa corrente conseguente ad incrementi di efficienza, e all'utilizzo in misura crescente di tale margine per il finanziamento, unitamente alle entrate proprie di parte capitale, delle spese per investimenti;

b) si disincentiva l'applicazione dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese finali;

c) l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione considerato neutrale (e non penalizzante) ai fini del computo del saldo del patto di stabilità è quello che finanzia l'estinzione di mutui e prestiti;

d) si disincentiva l'assunzione di indebitamento per il finanziamento degli investimenti;

e) si determina la necessità di gestire attentamente gli eventuali sfasamenti temporali tra esercizi finanziari delle entrate e delle spese finali, avendo cura, in particolare, di gestire l'allineamento per esercizio finanziario delle entrate e delle spese; si fa riferimento soprattutto alla parte in conto capitale, per cui eventuali entrate computate ai fini del patto nell'esercizio che finanziano investimenti non pagati nel corso dello stesso esercizio influiscono positivamente (aumentano) il saldo del patto di stabilità nell'esercizio in cui sono state computate ma non potranno essere "recuperate" nell'esercizio in cui si effettuerà il pagamento.

L'obiettivo che indirettamente il legislatore persegue con l'utilizzo del parametro del saldo finanziario come sopra delineato è sostanzialmente quello della contrazione del debito, disincentivando l'Ente locale all'assunzione di nuovo indebitamento e inducendolo all'estinzione dell'indebitamento già esistente. In tal modo si spinge l'Ente a finanziarsi con risorse proprie (diverse dall'indebitamento), evitando così di drenare risorse finanziarie dal sistema economico e contribuendo anche ad una maggiore stabilità finanziaria del sistema economico.

Emerge, dunque, chiara la scelta strategica tesa alla riduzione dell'indebitamento degli Enti locali, che va interpretata nel quadro degli stringenti vincoli finanziari di bilancio definiti a livello europeo.

**3.2** Passando poi a considerare la disciplina del patto in riferimento al complesso degli EELL della regione Friuli Venezia Giulia per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014, si può innanzitutto ricordare che essa è contenuta nell'articolo 12, commi da 5 a 24, della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (*"Legge finanziaria regionale per il 2009"*) come modificato ed integrato da ultimo dall'art. 18 della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18 e dall'art. 5 della legge regionale 9 marzo 2012, n. 3. IL patto di stabilità interno per il 2012 e per il triennio 2012-2014 prevede l'obiettivo dell'equilibrio economico (in termini di competenza e di cassa) e l'obiettivo della riduzione dello stock di debito residuo.

L'equilibrio economico computato in termini di competenza è sostanzialmente riconducibile all'equilibrio di parte corrente del bilancio già previsto all'art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000.

Con riferimento a tale ultimo assunto, peraltro, deve rilevarsi che a partire dal 2011 si è assistito ad una progressiva convergenza dell'obiettivo del saldo finanziario del patto per gli EELL di questa Regione con quello previsto per gli Enti delle Regioni a statuto ordinario.

Nell'ambito degli accordi Stato-Regione con riferimento al patto di stabilità per il 2011 e a quello per il 2012 della Regione Friuli Venezia Giulia, infatti, per la prima volta è stato definito, in aggiunta all'obiettivo dell'equilibrio economico (e a quello della riduzione dell'indebitamento) per il cui conseguimento sono responsabili i singoli enti locali, un obiettivo, in termini di contributo complessivo degli enti locali al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, definito con le stesse regole di computo tecnico-contabili previste per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario (saldo finanziario di competenza mista); tale obiettivo è stato configurato peraltro come un obiettivo di sistema a carico della Regione Friuli Venezia Giulia ed è stato riferito complessivamente ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e alle Province della regione.

Il patto di stabilità previsto dalla Regione Friuli Venezia Giulia per gli enti locali del proprio territorio prevede per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, con riferimento al saldo finanziario, l'obiettivo del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, non contemplando più l'obiettivo dell'equilibrio economico.

Relativamente all'obiettivo della riduzione dell'indebitamento, a fronte di una normativa statale per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario che non è stata resa finora operativa (da ultimo si fa riferimento alla disposizione dell'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183, che prevede tra l'altro che un decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze stabilisca, distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito), la normativa della Regione Friuli Venezia Giulia (art. 12 della legge regionale n. 17/2008) ha previsto l'obiettivo della riduzione dell'indebitamento degli enti locali (fino al 2011 in termini di riduzione dello stock di debito in rapporto al Pil e dal 2012 in termini di riduzione del proprio debito residuo).

Comunque la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del sopra citato art. 12 della legge regionale n. 17/2008, con sentenza n. 3 del 18 gennaio 2013 ha disposto che una volta che il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarsi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito pro-capite, come indicato dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità dei dati.

Passando ora a considerare la disciplina del patto valevole sempre per gli EELL di questa Regione a decorrere dal 2013, va, innanzitutto, ricordato che essa trova la propria fonte nell'art. 12 della legge regionale n. 17 del 30 dicembre 2008 e nell'art. 14 della legge regionale n. 27 del 31 dicembre 2012 (legge finanziaria regionale per il 2013), come modificato e integrato dall'articolo 11, commi da 5 a 7, della legge regionale n. 5 dell'8 aprile 2013. In attuazione della normativa sopra citata, la deliberazione di Giunta regionale n. 765 del 18 aprile 2013 ha, a sua volta, definito i criteri per la cessione degli spazi finanziari e assegnato agli Enti gli obiettivi programmatici 2013-2015.

In particolare, il richiamato art. 14 della l.r. 27/2012, al comma 2, definisce, analogamente alla normativa del patto di stabilità relativa agli enti locali delle regioni a statuto

ordinario, il parametro tecnico contabile di riferimento in termini di saldo finanziario di competenza mista, dato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ovvero 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. Dispone altresì che, ai fini dell'equilibrio complessivo della manovra di finanza pubblica e in relazione all'obiettivo assegnato nell'ambito dell'accordo Stato-Regione, la Regione riconosce agli enti locali del proprio territorio, soggetti al patto di stabilità interno, spazi finanziari di spesa, per il 2013 quantificati fino a un massimo di 90 milioni di euro complessivi, da autorizzarsi a fronte di pagamenti di spese in conto capitale, e contestualmente e per lo stesso importo provvede a rideterminare il proprio obiettivo programmatico. Il successivo comma 4 bis dispone che la Regione riconosce agli enti locali ulteriore spazi finanziari fino ad un massimo di 25 milioni di euro che sono ripartiti con deliberazione di Giunta regionale, successivamente all'esito dell'accordo Stato-Regione e, comunque, nel rispetto dell'equilibrio e dei vincoli del patto di stabilità regionale.

Ulteriori spazi finanziari derivano agli EELL del Friuli Venezia Giulia dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 14 maggio 2013, in attuazione di quanto previsto dal D.L. 35/2013, come convertito in legge n. 64/2013, il cui articolo 1 prevede che i pagamenti dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali, sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 5.000 milioni di euro.

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del richiamato D.L. n. 35/2013 è sufficiente ricordare che il successivo articolo 6 prevede e dispone espressamente che le disposizioni contenute al Capo I (del medesimo D.L.) *"sono volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento"*.

Per quanto riguarda, poi, il chiaro collegamento tra mancato raggiungimento degli obiettivi derivanti dal Patto per gli Enti del FVG e benefici derivanti dalle normative di cui al D.L. 35/2013 e alla l.r. 27/2012, può essere sufficiente ricordare che il comma 7 del sopracitato art. 14 espressamente prevede che il mancato rispetto dell'obiettivo del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, come rideterminato in base alla cessione di spazi finanziari di spesa, comporta l'irrogazione di specifiche sanzioni (tra cui la riduzione, nell'anno successivo, con la legge finanziaria regionale dei trasferimenti ordinari, in misura pari alla differenza tra il saldo finanziario realizzato dall'Ente e l'obiettivo programmatico annuale).

4. Quest'ultima, testuale previsione consente, a parere della Sezione, di ritenere la disciplina dei vincoli e obiettivi del Patto di stabilità, con le correlate sanzioni per l'ipotesi di mancato conseguimento di questi ultimi, e la disciplina dei pagamenti dovuti dalle PPAA, inclusa quella recata dalle novelle normative da ultimo ricordate, non solo come strettamente interconnesse, ma tali per cui la seconda appare come preordinata a configurare, in concreto, i

presupposti per la determinazione del saldo finanziario idoneo a consentire la verifica del raggiungimento o meno degli obiettivi posti agli Enti.

Inoltre, il carattere derogatorio delle previsioni sancite dall'art. 1 del D.L. 35/2013, nel mentre concorre - *a contrario* - a far ritenere a valenza generale le regole e i vincoli afferenti alla disciplina del patto di stabilità interno in assenza, appunto, di una deroga espressa, si palesa, al pari degli strumenti di flessibilità già introdotti in passato ai fini del calcolo dei saldi del Patto medesimo e inerenti alla possibilità per gli Enti di escludere dalle spese rilevanti alcuni pagamenti in conto capitale (tra cui, in via esemplificativa, si ricordano le misure previste dall'art. 7 *quater* della legge 9 aprile 2009, n. 33, di conversione del D.L. 10 febbraio 2009, n. 5, e dall'art. 9 bis della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78), come innovazione introdotta dal legislatore con la finalità di attenuare le difficoltà insite nell'introduzione di un sistema di saldi legati ad una competenza mista (cfr. anche SSRR delib. n. 28/CONTR/2010).

Consente, infine, di ritenere che le lamentate difficoltà degli Enti di coniugare le due discipline discenda, essenzialmente, dalla previsione del parametro del saldo finanziario assunto a riferimento nella sua valenza di saldo da determinarsi in base al criterio della competenza mista.

In definitiva, tale previsione trova una situazione di partenza che vede gli EELL della regione Friuli Venezia Giulia impegnati nella gestione delle spese (pagamenti) per investimenti già finanziati negli esercizi precedenti al 2013, in gran parte da indebitamento.

Le difficoltà lamentate dagli Enti nascono dalla circostanza che, proprio in virtù dell'operare del criterio della competenza mista, le risorse derivanti dall'indebitamento (o anche da altre risorse, quali, tipicamente, quelle da avanzo finanziario applicato) non sono utili ai fini del Patto di stabilità, mentre i pagamenti di spesa incidono negativamente sul saldo finanziario.

Il riferito disallineamento tra dati di competenza e di cassa è, indubbiamente, il medesimo che hanno affrontato gli EELL delle Regioni a statuto ordinario sin dal 2008, anno a partire dal quale, appunto, è stato definito l'obiettivo del patto di stabilità in termini di saldo finanziario di competenza mista.

Peraltro, deve anche sottolinearsi come le dimensioni notevoli nelle quali il fenomeno è presente nel complesso degli EELL del FVG derivano dalla circostanza che in passato l'Ente Regione ha incentivato i propri enti all'assunzione di indebitamento per il finanziamento di investimenti, provvedendo all'assegnazione agli stessi di contributi pluriennali, (cc.dd. "*limiti di impegno*"), per il finanziamento di investimenti.

Se questa è l'analisi del fenomeno, la Sezione ritiene utile ricordare che in merito questa Corte si è già espressa da tempo, enucleando principi interpretativi che qui si ritiene di richiamare, in quanto, seppur affermati sotto la vigenza di un quadro normativo in parte superato, rimangono tuttora vevoli *in subiecta materia* (vd., in particolare, SSRR, delib. n. 9/CONTR/10 e SSRR, delib. n. 28/CONTR/2010 già cit., alla cui integrale lettura, comunque, e per quanto di interesse, si rimanda).

Così, affrontando la tematica dei limiti e delle condizioni alle quali gli Enti possono fare

ricorso all'istituto dell'accollo di determinate poste debitorie, al fine di velocizzare i tempi di pagamento alle imprese le SSRR di questa Corte hanno ritenuto che *"le prescrizioni di cui al decreto legislativo n. 231 del 2002, dirette a sanzionare i ritardi nei pagamenti relativi a forniture e servizi, consentono comunque alle amministrazioni committenti di selezionare i contraenti tenendo anche conto della propria tempistica dei pagamenti"*.

E seppur *"la giurisprudenza amministrativa ha censurato le amministrazioni che hanno unilateralmente imposto saggi, ovvero tempistiche diverse da quelle legali ai contraenti, negando che gli apparati pubblici dispongano <del potere di stabilire unilateralmente le conseguenze del proprio inadempimento contrattuale> (così CdS, Sez. IV, sent. 2 febbraio 2010, n. 469)"*, deve rilevarsi che lo stesso Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), *"con riferimento alle aggiudicazioni secondo il parametro dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83, elenca una pluralità di parametri, solo in via esemplificativa. Le amministrazioni committenti, pertanto, a seconda della disponibilità di liquidità, potranno assegnare al termine di pagamento e al saggio di interesse richiesto dall'aspirante aggiudicatario un adeguato punteggio. Maggiore punteggio, ovviamente, dovrà riconoscersi alle imprese che accettino termini più dilatati e saggi di interessi inferiori rispetto a quelli previsti dal D.lgs. n. 231 del 2002, appropriatamente definiti dalla dottrina come a carattere <sanzionatorio> per la loro consistenza."*

*Attraverso tali accorgimenti le amministrazioni committenti potranno evitare di essere esposte ai brevi termini di legge di pagamento, senza incorrere in censure atteso che le suddette condizioni non sarebbero imposte unilateralmente ma negoziate con l'impresa aggiudicataria"*.

Si consideri ulteriormente che, in occasione della procedura di individuazione dell'istituto tesoriere, *"potrebbe valorizzarsi l'aggiudicatario che accettasse anticipazioni di tesoreria a condizioni particolarmente favorevoli per l'ente"* (cfr. SSRR 9/2010 cit.).

Inoltre, in riferimento al parametro della competenza mista, per come introdotto nell'ordinamento statale già dall'art. 77 bis, comma 5, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, nonché in ordine alla palesata contraddittorietà in esso intrinseca, derivante dal disallineamento e dallo iato temporale esistente tra gli elementi di programmazione della spesa (atti di impegno) o degli introiti (atti di accertamento) con elementi di cassa (incassi e pagamenti), relativi a momenti cronologici tra loro troppo distanti, sempre le SSRR hanno avuto modo di chiarire che lo stesso *"non può considerarsi irrazionale"* a fronte dei correttivi, in termini di flessibilità, che lo stesso legislatore statale ha nel tempo introdotto, ad esempio consentendo di escludere dalle spese rilevanti ai fini del saldo finanziario taluni pagamenti in conto capitale appositamente autorizzati, nonché, più in generale, valorizzando l'onere dell'Amministrazione di *"avvalersi degli istituti giuridici vigenti al fine di programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore già con la legge n. 296 del 2006"* (cfr. SSRR n. 28/2010 cit.).

Proprio sulla valorizzazione del momento della programmazione si sono, anche di recente, espresse le sezioni regionali di questa Corte dei conti (cfr. sez. reg. le controllo Lombardia delib. n. 182/2013/PAR, nonché sez. reg. le Puglia delib. n. 120/PAR/2010).

In tal senso può richiamarsi la norma posta dall'art. 9, comma 1, lett. a)-n.2 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui *"al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, 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; la violazione dell'obbligo di accertamenti di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare e amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)"*.

Il detto art. 9, in sostanza, fa riferimento ad una verifica da effettuare al momento dell'adozione di provvedimenti che comportano spesa.

Nel caso di procedure per l'affidamento di lavori, servizi o forniture l'assunzione dell'impegno di spesa coincide con il provvedimento di aggiudicazione definitiva da parte del responsabile del servizio competente.

Da ciò deriva che l'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato non tanto al momento dell'emissione dei mandati di pagamento, quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione di impegno.

E' poi evidente che la possibilità in concreto da parte dell'Ente di procedere ai dovuti pagamenti alle scadenze previste deve essere verificata sin dal momento dell'approvazione del bando di gara, posto che, diversamente operando, ovvero allorché all'esito della procedura di evidenza pubblica qualora la verifica imposta dal richiamato art. 9 del D.L.78/2010 dia esito negativo, non potrebbe provvedersi all'aggiudicazione definitiva.

In tale contesto deve attribuirsi rilevanza alla circostanza che tutta l'attività programmatica dell'Ente deve coinvolgere sinergicamente le molteplici articolazioni organizzative (e non soltanto il responsabile del servizio finanziario) e dunque, nel caso della programmazione dei lavori pubblici, il responsabile del relativo settore, e ciò, come dianzi indicato, già dal momento dell'approvazione del bando di gara e nella fase della adozione della determina a contrattare).

Solo in tal modo, infatti, in un regime di competenza mista, il rischio che un consistente volume di pagamenti per spese in conto capitale incida negativamente sul rispetto dei vincoli ed obiettivi di finanza pubblica può essere opportunamente gestito e ridotto, impedendo dunque che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempiute (nell'esercizio in corso o in quelli successivi) solo con pagamenti determinanti lo *"sforamento"* del patto di stabilità.

Potrà affiancarsi al tradizionale bilancio di competenza finanziaria un *"bilancio di cassa"*,

nel quale verranno inserite le somme che, in relazione ai cronoprogrammi allegati ai progetti, agli stati di avanzamento lavori, alle modalità e tempistiche di erogazione delle risorse stabilite negli atti di concessione, si prevede di incassare pagare, sia in conto competenza che in conto residui.

Tali previsioni dovranno riguardare le sole partite del bilancio degli investimenti che costituiscono entrate e spese finali, e dunque le entrate del Titolo IV e le spese del Titolo II.

Deve anche ricordarsi che la mancata verifica prevista dall'art. 9 del D.L. 78/2009 è fonte di responsabilità amministrativa, fermo restando che la tale responsabilità si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'ipotesi in cui valutazioni che apparivano ex ante ragionevoli si siano successivamente rivelate errate (a tali ultimi esiti interpretativi erano già pervenute le richiamate delibere nn. 182/2013 sez. reg.le controllo Lombardia e 120/2010 sez. reg.le controllo Puglia).

La norma di cui all'art. 9, in quanto integra la disciplina contenuta agli artt. 182 e ss. del TUEL relativa alle fasi di gestione del procedimento di spesa, trova applicazione a tutti i provvedimenti di impegno di spesa adottati successivamente all'entrata in vigore del D.L. 78/2009, in applicazione del principio *tempus regit actum*.

Con riferimento specifico, in ultimo alla problematica concernente la scelta tra rispetto del patto di stabilità ovvero emissione di ordinativi di pagamento e conseguente sfioramento del saldo obiettivo, alla luce di tutti i precedenti passaggi, la Sezione ribadisce che *"questa Corte ritiene (...) debba trattarsi di una fattispecie residuale che può verificarsi nei soli casi di mancata programmazione dei pagamenti o di errate valutazioni effettuate in sede di accertamento ai sensi dell'art. 9 del DL 78/09"*, e che - per orientamento pressoché univoco della giurisprudenza contabile (cfr. sez. reg.le Lombardia n. 182/2013 e sez. reg.le Puglia n. 120/010) - le disposizioni del Patto di stabilità interno hanno natura cogente. Pertanto, tutti gli Enti territoriali della Repubblica sono tenuti a osservarle, nel rispetto delle obbligazioni civilistiche, valorizzando un quadro di prudente programmazione.

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

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **ORDINA**

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Santa Maria La Longa;  
di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 22 maggio 2013.

Il Relatore  
f.to Oriella Martorana

Il Consigliere anziano  
con funzioni di Presidente  
f.to Fabrizio Picotti

Depositato in Segreteria in data 17 luglio 2013.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Dott. Andrea Gabrielli