



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 aprile 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera

n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Vodo di Cadore (BL) prot. n. 490 dell'8 febbraio 2016, acquisita al prot. C.d.c. n. 2134 dell'11 febbraio 2016;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 18/2016 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, dott. Tiziano Tessaro,

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Vodo di Cadore (BL) – Comune con meno di 1000 abitanti - ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulando il seguente quesito afferente l'applicazione della Legge n. 208/2015 (c.d. Legge di Stabilità per il 2016), che all'art. 1 comma 707 abroga le norme che regolavano il "Patto di stabilità interno degli enti locali" (art. 31 L. 183/2011), ed introduce un nuovo obbligo di pareggio finanziario, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali (art. 1 comma 710 L. 208/2015). L'art. 1 comma 711 della L. 208/2015 si occupa di individuare i titoli di entrate e di spesa rilevanti ai fini del predetto pareggio: limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato anche il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Il quesito sottolinea che tale obbligo si applica a tutti i Comuni, anche a quelli con popolazione inferiore a 1000 abitanti, che in precedenza non erano soggetti al Patto di stabilità.

Ciò premesso, il Comune formula i seguenti quesiti, chiedendo in particolare se:

1) la quota di FPV in entrata nel 2016 che origina dalla contrazione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti il cui importo è stato reso immediatamente disponibile al Comune va considerata come "quota rinveniente da indebitamento" ai sensi del comma 711 dell'art. 1 L. 208/2015 o come quota derivante da un'entrata classificabile nel titolo V;

2) la quota di FPV in entrata nel 2016 che origina dalla contrazione di un mutuo avvenuta quando l'Ente non era soggetto alla disciplina abrogata del "Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali" va considerata come "quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento" ai sensi del comma 711 dell'art. 1 L. 208/2015.

A tal fine, il Comune sottolinea che nel 2015 ha finanziato un investimento attraverso la devoluzione di un mutuo contratto nel 2011 con cassa Depositi e Prestiti e solo in parte erogato, e che l'investimento finanziato è stato realizzato nel 2015 per una piccola parte del quadro economico: ciò determina quindi nell'esercizio 2015 la formazione di un fondo pluriennale vincolato in uscita e conseguentemente nell'esercizio 2016 la formazione di un Fondo Pluriennale vincolato in entrata. Nella prospettazione datane nel quesito, si evidenzia infine che, in base ai Principi

contabili 3.18, 3.20, 3.21, 5.6 e all'Appendice Tecnica-Esempio 8 dell'allegato al D.Lgs. 118/2011 le somme rese subito disponibili dall'Istituto Mutuante al Comune (dando luogo ad interessi attivi per la parte non erogata), sono destinate ad essere prelevate dall'Ente, accertate al Titolo 5 dell'Entrata (Prelievi da Depositi Bancari), generando un'entrata rilevante ai fini del nuovo saldo finanziario.

#### 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 ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

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 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, 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", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di una disposizione – quale quella contenuta nell'art. 1 comma 707 e segg. della legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208)- disciplinante il calcolo del nuovo equilibrio di bilancio in relazione all'istituto, introdotto

dall'armonizzazione contabile, del fondo pluriennale vincolato.

Il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Vodo di Cadore, inoltre, può essere considerato sufficientemente generale ed astratto.

2. Esso peraltro richiede di precisare i contorni dei due istituti rilevanti, quivi richiamati, del fondo pluriennale vincolato e del nuovo equilibrio di bilancio di cui all'art. 1 comma 707 e segg. della legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Come noto, con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile, il "fondo pluriennale vincolato", essenziale per garantire l'applicazione del principio della "competenza finanziaria potenziata" e conseguentemente del criterio dell'esigibilità, è, secondo la definizione data dal nuovo principio applicato, al punto 5.4, "un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata".

Il principio specifica inoltre che il Fondo pluriennale vincolato è finalizzato al sostenimento di determinate tipologie di spesa specificamente individuate, e pluriennale, in quanto destinato a garantire il raccordo tra più esercizi e a essere gestito in un arco temporale più esteso dell'esercizio annuale e trova appostamento contabile tanto in entrata quanto in spesa.

Al di là delle specifiche situazioni di entrate correnti vincolate, in cui cioè vi è l'esigenza di assicurare il rispetto dei vincoli di

destinazione, mantenendo la correlazione tra la spesa e la fonte di finanziamento, anche in chiave temporale in funzione dell'imputazione contabile eseguita delle poste, e di altri casi stabiliti specificamente dalla legge , la necessità di accantonare tale fondo, sulla base dei principi contabili, sorge in alcuni casi ben precisi, che pongono l'esigenza di attivare una correlazione tra fonti e impieghi ovvero ad assicurare la copertura finanziaria di spese attribuite (anche in relazione al riaccertamento) a esercizi successivi rispetto a quello di accertamento dell'entrata.

Una tipica situazione in cui scaturisce l'esigenza di alimentare il fondo pluriennale vincolato è rappresentato -per quel che qui rileva- dalla realizzazione degli investimenti, nell'ipotesi che la spesa relativa sia in tutto o in parte esigibile in esercizi successivi rispetto a quello in cui è avvenuto l'accertamento dell'entrata (sempre secondo il criterio dell'esigibilità). In questa ipotesi il fondo ha la finalità di rispondere a una specifica indicazione del principio della contabilità armonizzata, a mente della quale "la copertura finanziaria delle spese di investimento che comportano impegni di spesa imputati a più esercizi deve essere predisposta - fin dal momento dell'attivazione del primo impegno - con riferimento all'importo complessivo della spesa dell'investimento, sulla base di un obbligazione giuridica perfezionata o di una legge di autorizzazione all'indebitamento". Al momento dell'attivazione, infatti, l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato garantisce l'accantonamento delle risorse necessarie per la "copertura" degli

stati di avanzamento lavori che diventeranno esigibili successivamente, rispettando altresì quanto disposto dal nuovo articolo 200 del Tuel (come modificato dal Dlgs 126/2014), secondo cui *"1-ter. Per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto, al momento dell'attivazione del primo impegno, di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento, anche se la forma di copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del piano delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006"*.

3. Quanto alle nuove regole poste dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), va sottolineato che l'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" in coerenza con gli impegni europei, detta una nuova disciplina di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituisce la previgente disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario.

In particolare, sul piano soggettivo, a tutti i Comuni, a prescindere dal numero di abitanti, viene richiesto di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate



finali e le spese finali (articolo 1, comma 710), senza alcuna precisazione o indicazione ulteriore ricavabile dalla norma in commento o dalla Circolare applicativa n. 5 del 10 febbraio 2016 del MEF concernente le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali, mentre sul piano oggettivo, la nuova disciplina prevede che, per la determinazione del saldo valido per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 degli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio.

Viene, inoltre, specificato – per quel che rileva ai fini del presente quesito- che, per il solo anno 2016, nelle entrate finali e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il Fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto tuttavia della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

4. La chiara formulazione della norma e quanto più sopra evidenziato consente di rispondere ai due quesiti posti.

Al riguardo, va posto nel dovuto risalto, sul piano soggettivo, che nessun rilievo assume la circostanza che il Comune fosse o meno assoggettabile alle regole del patto di stabilità nel 2015, dal momento che le nuove regole sono dettate per tutti i Comuni a prescindere dal numero di abitanti.

Sul piano oggettivo, nell'ipotesi sottoposta all'esame della Sezione, è agevole rilevare che si tratta, senza ombra di dubbio,

di poste del Fondo pluriennale vincolato derivante da indebitamento, che traggono origine quindi da un mutuo e che così vanno interpretate ai fini del computo del saldo 2016 e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi, in particolare, del comma 711 dell'art. 1 L. 208/2015.

Più specificamente al riguardo, circa le modalità di registrazione contabile dell'utilizzo del mutuo, valgano le conclusioni cui era già approdata la giurisprudenza di questa Corte (delibera n. 4/2011 della Sezione regionale di controllo della Toscana) e a cui si fa rinvio, che aveva individuato, dopo una analitica disamina delle diverse prassi di contabilizzazione, quella ritenuta più coerente con i principi di sana gestione finanziaria e di regolarità contabile. Alla luce di quanto premesso e dei principi ivi enunciati, si ritiene pertanto che, ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 711 e ss., della legge n. 208/2015, in caso di utilizzo di un mutuo concesso nell'anno 2015 (o in anni precedenti) e impiegato anche per il finanziamento di investimenti esigibili nell'annualità successiva, l'ente per l'annualità 2016 non deve considerare né in entrata né in spesa la quota di FPV che deriva dall'utilizzo del mutuo e non ancora prelevata dal conto di deposito, con un peggioramento, pertanto, del nuovo saldo di finanza pubblica qualora l'opera sia interamente esigibile nel solo anno 2016: ciò in quanto l'ente per tale esercizio dovrà considerare interamente la spesa impegnata al titolo 2, ma non potrà considerare l'entrata rappresentata da FPV finanziato a sua volta dal mutuo. In altri

termini, per effetto della normativa richiamata, nel nuovo saldo di finanza pubblica non rileva in alcun modo l'accertamento mantenuto a residui alla voce di bilancio corrispondente, in quanto per il 2016 sia le entrate finali che le spese finali devono essere considerate unicamente in termini di competenza e non di cassa.

PQM

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

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Vodo di Cadore (BL).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 aprile 2016.

Il Magistrato relatore

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Tiziano Tessaro

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Depositato in Segreteria il 6 aprile 2016

IL DIRETTORE DI SEGreteria

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese