



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Settore Enti Locali - Controllo finanziario

*Posta elettronica certificata*

CORTE DEI CONTI



0002836-02/03/2016-SC\_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Comunale

Al Sindaco

del Comune di NOVE (VI)

e per il tramite dell'Ente Al l'Organo di revisione economico-finanziaria  
del Comune di NOVE (VI)

**OGGETTO: Art. 1, commi 166 e 167, della Legge 23/12/2005, n. 266 – Relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 – Comune di NOVE (VI).**

La Sezione del controllo della Corte dei conti per il Veneto, al cui esame sono state sottoposte la relazione in oggetto e le osservazioni del Magistrato istruttore, ha ritenuto, nell'adunanza del 12/01/2016 che quanto emerge dagli atti non rientri in alcuna delle ipotesi per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia, dando tuttavia incarico, con apposita Deliberazione che si allega in copia, al Magistrato istruttore di trasmettere a codesta Amministrazione una specifica nota nella quale vengano illustrate le irregolarità riscontrate.

L'esame della relazione al rendiconto 2013, inoltrata dall'organo di revisione in ottemperanza alle disposizioni normative di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23.12.2005, n. 266 e l'istruttoria al riguardo svolta hanno evidenziato alcune criticità sulle quali, con nota prot. n. 6566 del 26/10/2015, questa Sezione chiedeva notizie e chiarimenti al Comune, il quale rispondeva con nota del 20/11/2015 (acquisita al prot. C.d.c. n. 6988 del 23/11/2015). La risposta, tuttavia, non fa venir meno le criticità riscontrate in sede di istruttoria in relazione a: non corretta imputazione servizi conto terzi per € 10.885,90 (impianti fotovoltaici, contributi del GSE riversati alla ditta ); non corretta imputazione all'art. 15, comma 5, del CCNL del 1999, di risorse pagate da società partecipate per gettoni di presenza a dipendenti per legge "nominati in



CDA partecipate”.

1. In relazione alla prima delle criticità rilevate, nel punto del questionario 1.13 Servizi per conto di terzi 1.13, risulta inserita una voce “giroconto fotovoltaico” per 10.885,90 euro. L’ente nella risposta istruttoria riferisce che: “... il C.E.V., nell’anno 2008, ha costruito l’impianto fotovoltaico che insiste sul tetto dell’edificio scolastico di Via Saturno. Il Comune usufruisce dell’energia mentre al soggetto costruttore vengono riversati i contributi che il GSE riconosce per il fotovoltaico. La somma di € 10.885,90 si riferisce appunto al contributo che il Comune ha ricevuto dal GSE e quindi girato, nel corso dell’anno 2013 al C.E.V.”.

Sul punto, va osservato che, ai sensi dell’art. 168, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi compresi i fondi economici, e che costituiscono al tempo stesso un debito ed un credito per l’ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli ... Le previsioni e gli accertamenti d’entrata conservano l’equivalenza con le previsioni e gli impegni di spesa”. Infatti, fino all’entrata in vigore della nuova armonizzazione contabile, le entrate e le spese per servizi per conto terzi, in base al DPR 194/1996 ed al citato art.168 del TUEL sono collocate, rispettivamente, nel titolo VI (entrate) e nel titolo IV del bilancio di previsione (spese). Esse hanno, come noto, un effetto figurativo perché l’ente è, al tempo stesso creditore e debitore e la loro correlazione presuppone un equilibrio. Le consolidate posizioni interpretative di questa Corte dei conti da tempo hanno fissato i parametri ulteriori per orientare le amministrazioni nella corretta imputazione a detta voce delle entrate e delle spese di esercizio. Peraltro, il principio contabile n. 2 per gli enti locali, punto 25), inoltre, nel richiamare sostanzialmente l’elencazione contenuta nell’art. 2, comma 8, del citato D.P.R., n. 194/1996, prevede che “le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall’ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto di terzi riguardano tassativamente:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d’acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
- c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell’ente sia quelli che l’ente deve versare ad altri soggetti;
- d) il rimborso dei fondi economici anticipati all’economista;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi”.

Anche l’ipotesi residuale prevista dalla lettera f) del predetto principio contabile si riferisce alle entrate e alle spese per servizi “rigorosamente effettuati per conto di terzi”. Il punto 61) del medesimo principio contabile prevede, correlativamente, che “... le spese da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall’ordinamento



*finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Ad ogni impegno di spesa consegue, automaticamente, accertamento di entrate di pari ammontare".* Altresì, *".....possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma. Devono, al contrario, essere escluse sia le entrate e le spese per funzioni delegate dalla Regione, sia quelle poste cui sia sottesa la realizzazione di un fine istituzionale dell'ente locale e un interesse diretto della collettività amministrata, indipendentemente dalla fonte di finanziamento".* Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 175/2012/PAR.

Giova poi evidenziare che, di recente, il d.lgs 118/2011 come riscritto dal D.lgs 126/2014 nelle previsioni riguardanti proprio i servizi per conto terzi, ha contribuito a fissare ancor più puntualmente i criteri che consentono di individuare quando determinate spese o entrate possono essere imputate a dette voci. Infatti, all'allegato 4/2 del decreto al punto 7, rubricato "I servizi per conto terzi e partite di giro" si prevede: "7.1 Definizione. I servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria. In deroga alla definizione di "Servizi per conto terzi", sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti i depositi dell'ente presso terzi, i depositi di terzi presso l'ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità ed i relativi rimborsi. Ai fini dell'individuazione delle "operazioni per conto di terzi", l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa Hanno, ad esempio, natura di "Servizi per conto terzi:

- le operazioni" svolte dall'ente come "capofila", solo come mero esecutore della spesa, nei casi in cui l'ente riceva risorse da trasferire a soggetti già individuati, sulla base di tempi e di importi predefiniti;
- la gestione della contabilità svolta per conto di un altro ente (anche non avente personalità giuridica) che ha un proprio bilancio di previsione e di consuntivo;
- la riscossione di tributi e di altre entrate per conto di terzi. L'ente incaricato di riscuotere



*tributi o altre entrate per conto terzi provvede all'accertamento e all'incasso, e all'impegno e al pagamento, dell'intero importo del tributo/provento tra i servizi per conto terzi. L'eventuale compenso trattenuto o l'eventuale quota di tributo di competenza di chi riscuote l'entrata è registrato attraverso il versamento all'entrata del proprio bilancio di una quota del mandato emesso e imputato alla spesa per conto terzi (attraverso una regolazione contabile). L'ente per conto del quale è riscosso il tributo/provento, accerta e riscuote l'intero importo del tributo/provento, anche se riceve un versamento al netto delle spese di riscossione o di altre spettanze a favore dell'ente incaricato di riscuotere il tributo/provento. Per la differenza tra gli accertamenti e gli incassi effettivi è effettuata una regolazione contabile: si impegna la spesa relativa alla spese di riscossione o al trasferimento di una quota del tributo/provento e si emette un ordine di pagamento versato in quietanza di entrata del proprio bilancio con imputazione all'unità elementare di bilancio nel quale è stata interamente accertata l'entrata riguardante il tributo/provento in questione.*

*Non hanno natura di "Servizi per conto di terzi" e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio:*

- le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate, quali le spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, le spese di giustizia, ecc.;*
- 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;*
- i finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti;*
- le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio. Nel caso di accertamento e/o riscossione di entrate per le quali, in bilancio, non è prevista l'apposita "tipologia di entrata" si rinvia a quanto previsto al punto 3.4".*

Alla luce delle considerazioni sopra evidenziate, che devono necessariamente richiamare l'attenzione dell'organo di revisione e del responsabile del servizio finanziario, Ragioniere, 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 irrilevante ai fini dell'individuazione dei limiti imposti per le spese correnti dall'avvenuta violazione del patto di stabilità, può implicare l'elusione del patto stesso e una violazione dei principi di veridicità e di attendibilità del bilancio.



Si rammenta altresì che la non corretta imputazione delle voci di bilancio relative ai servizi per conto terzi che integri una anomala modalità di gestione, che sia emersa anche attraverso le rilevazioni SIOPE, costituisce ai sensi del riscritto art. 148, 2° comma, del TUEL, valido motivo per attivare da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il comma 3 del richiamato articolo 148 prevede che la stessa Corte dei conti, in sede di esercizio del controllo esterno sugli enti territoriali, può attivare la surrichiamata procedura.

Alla luce di predette considerazioni va, dunque, rivista la collocazione in bilancio della voce di entrata di cui trattasi.

2. Quanto alla seconda criticità, come risulta nel punto del questionario "7.13 a) Contrattazione integrativa", il comune di Nove dichiara di aver considerato tra i nuovi servizi previsti nel 2013, in relazione ai quali ha stanziato parte delle risorse variabili di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL del 1999, anche la "nomina dipendenti in CDA partecipate". A seguito di richiesta istruttoria di chiarimenti, l'ente dichiarava che: *"L'amministrazione comunale di Nove, a seguito delle dimissioni del CDA e dell'amministratore unico rispettivamente delle società partecipate, PEDEMONTANA PATRIMONIO E SERVIZI SRL e NOVENERGIA SRL, avvenute nel mese di Febbraio 2013, ha provveduto a nominare i dipendenti Bagarella Margherita e Dal Santo Ettore, componenti dei due CDA. Le nomine dei due dipendenti comunali sono avvenute ai sensi dell'art. 4 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, conv. in Legge 7 agosto 2012, n. 135. Questa legge allora disciplinava la composizione degli organi di amministrazione di tutte le società totalmente partecipate da pubbliche amministrazioni in modo diretto o indiretto (cioè da società a loro volta partecipate). La predetta norma prevedeva che i componenti dei consigli di amministrazione, se non si decideva di nominare un amministratore unico, dovevano essere composti al massimo da tre membri, due dei quali dovevano essere dipendenti dell'amministrazione partecipante. Nel caso di partecipazione diretta (come appunto nel caso del Comune di Nove), il terzo componente assumeva le funzioni di amministratore delegato. I dipendenti così nominati non avevano diritto a percepire alcuni gettoni di presenza per le riunioni dei CDA, ma lo stesso veniva riversato al Comune. La quota totale liquidata al Comune da parte delle partecipate, per l'anno 2013, è stata di €. 10.800,00. L'amministrazione in sede di contrattazione decentrata*



*ha ritenuto di riconoscere al dipendente nominato in CDA, non titolare di posizione organizzativa, un compenso a titolo di responsabilità ex art.17 — comma 1 lettera f) CCNL 1.4.1999 per la responsabilità derivante dall'incarico...”.*

Sul punto, la Sezione formula alcune perplessità in ordine alla corretta imputazione delle risorse riversate ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 al bilancio dell'ente. Detta disposizione recita: *“4. Fatta salva la facoltà di nomina di un amministratore unico, i consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato devono essere composti da non più di tre membri, ferme restando le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. A decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013. In virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, qualora siano nominati dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione, o della società controllante in caso di partecipazione indiretta o del titolare di poteri di indirizzo e di vigilanza, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al precedente periodo, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi all'amministrazione o alla società di appartenenza e, ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio”.*

Proprio in relazione all'applicazione di detta disposizione, l'ente dichiara che le retribuzioni per l'attività svolta dai propri dipendenti nel CDA delle partecipate sono confluite nella parte variabile del fondo del Comune di Nove ed ivi imputate ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del CCNL del 1999 e poi, utilizzate, ai sensi dell'articolo *“.....17 — comma 1 lettera f) del CCNL 1.4.1999 quale retribuzione per la responsabilità derivante dall'incarico ai dipendenti nominati nel CDA della partecipata..”.*

In relazione a quanto evidenziato si formulano due ordini di considerazioni.

Il primo relativo all'operatività del citato articolo 4, comma 4 del d.l. 95/2012, norma,



con la quale dunque, il legislatore prevede che i compensi dovuti dalle società in mano pubblica contemplate dai commi 4 e 5 dello stesso art. 4 ai dipendenti pubblici che compongono i relativi consigli di amministrazione non possono essere erogati direttamente al funzionario o dirigente che espleta l'incarico, ma devono essere corrisposti all'amministrazione per poi confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio. Siffatta destinazione dei compensi assembleari è conseguenza naturale, per le società totalmente partecipate di cui al comma 5, del fatto che l'organismo societario rappresenta, in sostanza, una mera articolazione della pubblica amministrazione designante, sicché *"l'attività prestata dal dipendente pubblico nominato, proprio per la sua pregressa investitura di pubblico funzionario, quale membro del consiglio di amministrazione della società pubblica, interamente partecipata, rappresenta una mera modalità di incarico al medesimo conferito in ragione dell'ufficio ricoperto o comunque conferito dall'amministrazione in cui si presta il servizio o su designazione della medesima; prestazione lavorativa che soggiace tout court al principio di onnicomprensività della retribuzione, a mente del quale il trattamento economico complessivo remunera tutte le funzioni e compiti attribuiti al pubblico dirigente (per rispondere al caso di specie). In tal senso deve intendersi il mancato richiamo all'art. 4 comma 5 al principio dell'onnicomprendività della retribuzione del pubblico dipendente, inciso, invero, necessario per includere nella speciale disciplina i compensi dei pubblici dipendenti che partecipano ai consigli di amministrazione di società partecipate non totalitarie (art. 4 comma 4 in riferimento al comma 1)."* (sezione Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR). In altri termini, dalle disposizioni in esame emerge *"la volontà del legislatore di far sì che i compensi che le società pubbliche debbono erogare ai dipendenti dell'amministrazione nominati nei consigli di amministrazione, non vengano corrisposti direttamente ai dipendenti, ma alla pubblica amministrazione da cui i medesimi dipendono, così da farle confluire nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio. La magistratura contabile, relativamente agli incarichi dirigenziali, ha già chiarito che "...in difetto di espresso richiamo contenuto in apposita disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, il corrispettivo assembleare previsto dalla società in mano pubblica è posto ad esclusivo vantaggio del bilancio della pubblica amministrazione cui appartiene il dipendente che partecipa nel consiglio di amministrazione e riversato nel fondo di produttività, con contestuale alleggerimento degli oneri finanziari dell'amministrazione su cui grava l'onere di comporne la quantificazione, senza possibilità di eterointegrazione mediante i meccanismi non espressamente previsti dalla contrattazione collettiva, tesi ad incrementare la retribuzione*



*di risultato..”(Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR in data 18.03.2013 e sezione Umbria, deliberazione n. 121/2013/PAR). Sulla base delle coordinate ermeneutiche appena tracciate, quindi, vi è un obbligo per le società controllate e/o partecipate di riversare all’amministrazione designante i compensi assembleari dei dipendenti pubblici, compensi che andranno a confluire nel fondo per il trattamento accessorio, fermo restando il principio di onnicomprensività del trattamento economico, secondo l’espresso disposto legislativo (in questo senso, cfr. sezione Lombardia deliberazione n. 96/2013/PAR e sezione Piemonte deliberazione n. 403/2012/PAR).*

Alla luce delle considerazioni sopra richiamate, ed in particolare al richiamo che il citato art. 4, comma 4 fa in relazione all’onnicomprendività del trattamento economico quale elemento preclusivo alla remunerazione attraverso trattamento accessorio per le precipue funzioni svolte dal dipendente dell’ente locale nominato nelle società controllate, appare evidente che qualora il dipendente nominato rivesta una posizione che prevede retribuzioni caratterizzate da criteri di onnicomprensività (dirigenti o posizioni organizzative I ) non appare possibile attribuire allo stesso attraverso l’utilizzo della parte variabile del fondo a cui accede la quota derivante dalla retribuzione del componente dell’organo societario dipendente pubblico nominato dalla propria amministrazione socia.

Invero, sul punto giova ricordare che l’art. 15, comma 5, del CCNL del 1999 dispone che: *“5. In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell’ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all’art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano anche l’entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell’ambito delle capacità di bilancio”*. Nella formulazione della disposizione contrattuale non parrebbero rinvenirsi utili elementi per ritenere che le risorse che sono state allocate sulla parte variabile del fondo quale conseguenza dell’applicazione dell’articolo 4 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 possano essere ricondotte a tale voce atteso che lo svolgimento di una attività di componente di un CDA da parte di un dipendente dell’ente locale socio non sembra possa ricondursi all’attuazione di *“.,,processi di riorganizzazione finalizzati ad*



*un accrescimento di quelli esistenti...” Semmai, detta retribuzione potrebbe essere riferita alla specifica voce prevista all’art. 15, comma 1 lettera k) del CCNL che consente di far confluire tra le risorse destinate alla contrattazione decentrata integrativa quelle “...che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale da utilizzarsi secondo la disciplina dell’art. 17”. (vedasi sulla questione: Sezioni Umbria 121/2013, Lombardia 96/2013 e Puglia 99/2014). Tuttavia, atteso che in questa circostanza si fa riferimento a materia contrattuale la cui interpretazione per specifica disposizione di legge è affidata all’ARAN, si richiama la nota di detta agenzia, RAL\_1455 recante Orientamenti Applicativi in merito alle risorse previste dall’art. 15, comma 1 lett. k) del CCNL del 1. 4. 1999, nella quale si afferma che: “.....a) l’art.15, comma 1, lett. k), del CCNL dell’1.4.1999, consente di far confluire tra quelle destinate alla contrattazione decentrata integrativa “le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale .....”;b) la scrivente Agenzia ha sempre precisato nei propri orientamenti applicativi che, sulla base della specifica formulazione della clausola contrattuale, possono integrare le disponibilità finanziarie destinate alla contrattazione integrativa solo quelle risorse che particolari previsioni legislative destinano in modo specifico ed espresso all’incentivazione del personale, secondo le quantità e le modalità stabilite direttamente dalla legge ed a favore dei beneficiari indicati da quest’ultima; c) proprio sulla base di tale precisazione, si ritiene che non possano integrare la specifica fattispecie dell’art.15, comma 1, lett. k) del CCNL dell’1.4.1999, quei provvedimenti legislativi o amministrativi che dispongano, a favore degli enti del Comparto, in modo generale e generico, un contributo o un finanziamento per la realizzazione di determinate opere o per lo svolgimento di determinate attività; d) ove mancasse nella fonte normativa tale chiara finalizzazione di almeno una quota del finanziamento previsto anche alla incentivazione del personale, allora verrebbe meno ogni possibilità di ricorso all’applicazione dell’art.15, comma 1, lett. k) del CCNL dell’1.4.1999, ai fini del possibile incremento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa e della conseguente erogazione ai dipendenti coinvolti nei progetti..”.*

**IL MAGISTRATO ISTRUTTORE**

*Dott. Giampiero Pizziconi*

*Giampiero Pizziconi*

