

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 15 novembre 2016

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario straordinario del comune di Termini Imerese in data 15 settembre 2016 (prot. cc.7403 del 15 settembre 2016);

vista l'ordinanza n.299/2016/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, Cons. Anna Luisa Carra ,  
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Commissario straordinario del comune di Termini Imerese ha chiesto un parere in ordine all'interpretazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata, di cui all'allegato 4.2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni, nell'ipotesi di affidamento del servizio di riscossione dei tributi o di recupero crediti remunerato con il sistema dell'aggio o compenso calcolato in percentuale sugli incassi.

In particolare il Commissario, dopo aver premesso che l'amministrazione sta valutando la possibilità di ricorrere a modalità alternative all'iscrizione a ruolo per la riscossione delle proprie entrate tributarie e patrimoniali, ha chiesto se nel nuovo sistema di contabilità armonizzata l'impegno di spesa per la remunerazione del suddetto servizio (aggi o compensi) debba necessariamente essere assunto contestualmente all'affidamento del servizio, con l'individuazione dell'idonea copertura finanziaria sull'apposito capitolo di bilancio, ovvero possa essere assunto

successivamente, attraverso la regolazione contabile degli aggi o compensi trattenuti dall'agente della riscossione o dal soggetto incaricato del recupero crediti all'atto del versamento, ed in tal caso "il pagamento degli aggi o compensi verrebbe ad intendersi quali minori entrate tributarie o extratributarie" di pari importo.

\*\*\*\*\*

Ritenuto sussistente il requisito di ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo, la Sezione ritiene di dover verificare, sotto il profilo oggettivo, se la stessa rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, a norma del quale le regioni, le province e i comuni possono chiedere dei pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Come già confermato da un consolidato indirizzo giurisprudenziale, i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali, al fine di consentire scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando tuttavia esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (*ex plurimis*, in questo senso, v. parere sez. Lombardia, n. 36 dell'11 febbraio 2009).

I pareri attengono, infatti, a profili di carattere generale nella materia della contabilità pubblica e non possono riguardare singoli atti o fatti concreti di gestione (*ex multis*, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delib. n. 1/2010/SS.RR./Par.), né interferire con le competenze degli altri organi giurisdizionali (da ultimo, Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

Nel caso in esame la richiesta di parere rientra nell'ambito della materia della contabilità pubblica ed è formulato in termini generali ed astratti: tuttavia, la Sezione di controllo può esprimersi nel merito del quesito in ordine ai profili interpretativi del principio contabile richiamato, restando escluso qualsiasi riferimento agli aspetti connessi alle modalità concrete di affidamento del servizio di riscossione che, invero, impingono in ambiti riservati alla discrezionalità amministrativa dell'ente.

La Sezione di controllo sottolinea che la materia della riscossione delle entrate degli enti locali è stata oggetto di plurimi interventi normativi ed è attualmente in fase di riordino.

Infatti, la disciplina transitoria introdotta con l'art. 7, comma 2, lett. gg-quater del decreto legge n. 70 del 2011, convertito in legge n. 106 del 2011 e modificato con la legge 214 del 2011, ha previsto che a decorrere dal 31 dicembre 2012 Equitalia S.p.a., le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.a. avrebbero dovuto cessare dall'effettuare attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali dei comuni e delle società da essi partecipate e che, conseguentemente, gli enti locali sarebbero stati legittimati a procedere direttamente all'esercizio dell'attività di riscossione coattiva delle proprie entrate, attraverso lo strumento giuridico dell'ingiunzione di pagamento di cui al R.D. 639 del 1910, nella forma c.d. "rafforzata", ovvero avvalendosi degli strumenti di cui al titolo II del DPR n. 602 del 1973.

L'entrata in vigore di tale disposizione è stata differita con l'art. 10, comma 2-ter, del decreto legge n. 35 del 2013, dapprima al 31 dicembre 2013 e, successivamente, per effetto delle ulteriori modifiche apportate dall'art. 1, comma 610, della legge n. 147 del 2013, al 31 dicembre 2014. Il termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2016 con l'art. 18 del decreto legge 24

giugno 2016, n. 113 convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160 e, più recentemente, differito al 31 maggio 2017 con l'art. 2 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, in corso di conversione in legge. L'evoluzione del quadro normativo, pertanto, induce questa Sezione a circoscrivere il parere richiesto alle indicazioni strettamente contabili afferenti la copertura finanziaria della spesa per la remunerazione del servizio.

Le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili introdotte con il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, hanno introdotto nell'ordinamento un complesso di principi applicati inderogabili idonei a garantire *“il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei ed interoperabili”* (art. 3, comma 2 D.lvo.cit.).

In particolare, per quanto di interesse con riferimento al quesito posto dall'ente, l'art. 56 dispone che: *“tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2. Le spese sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.”*

Il principio contabile applicato di cui all'allegato 4.2. prescrive che *“le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene in scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diviene esigibile (...).*

Un primo elemento appare chiaro ed univoco, ovvero la distinzione tra *“registrazione dell'impegno contabile”*, da effettuarsi al momento del perfezionamento dell'obbligazione e *“imputazione della spesa”*, da iscriverne nell'esercizio in cui si verifica l'esigibilità, da parte del creditore, del relativo pagamento.

Sarà compito dell'amministrazione, in relazione alla tipologia contrattuale adottata per l'affidamento del servizio ed alle modalità di remunerazione dello stesso, individuare le scadenze dei pagamenti con imputazione ai relativi esercizi, assistita da idonea copertura finanziaria, fermo restando che la registrazione dell'impegno deve essere in ogni caso contestuale al perfezionamento dell'obbligazione secondo le regole civilistiche.

Inoltre, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, al n. 1 dispone che *“la contabilità finanziaria rileva le obbligazioni, attive e passive, gli incassi e i pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere da un'amministrazione pubblica, anche se non determinano flussi di cassa effettivi.”*(...) *“Per transazione si intende ogni evento o azione che determina la creazione, trasformazione, scambio, trasferimento o estinzione di valori economici, patrimoniali e finanziari (debiti e crediti) che si origina dall'interazione tra differenti soggetti (pubbliche amministrazioni, società, famiglie, ecc.) e avviene per mutuo accordo o per atto unilaterale dell'amministrazione pubblica.”*

Pertanto, nell'ambito della rilevazione contabile delle obbligazioni nascenti dal un contratto di servizio vanno tenute nettamente distinte e correttamente codificate le transazioni elementari relative alle obbligazioni passive e attive, agli incassi e ai pagamenti, ancorché afferenti un medesimo rapporto contrattuale.

Invero, l'opzione ermeneutica rappresentata dal Commissario straordinario di Termini Imerese, nella misura in cui sembra adombrare una compensazione tra operazione di pagamento (di aggio o compenso per il servizio) ed una di riscossione e/o versamento - tale da qualificare la prima come *“minore entrata”* tributaria o extratributaria, violerebbe non solo i principi contabili che prescrivono la registrazione di tutte le transazioni elementari (attive e passive) opportunamente

individuare secondo la codifica SIOPE (che al n. 1304 dei codici di spesa prevede, per l'appunto, "contratti di servizio per riscossione tributi" - artt. 5,6 e 7 D.lvo cit.) ma, soprattutto, il principio contabile dell'integrità del bilancio, di cui all'art. 3, comma 1 (allegato 1, n.4 ) che dispone: "Nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite.

*Lo stesso principio si applica a tutti i valori del sistema di bilancio, quindi anche ai valori economici ed alle grandezze patrimoniali che si ritrovano nel conto economico e nel conto del patrimonio".*

Pertanto, la Sezione di controllo ritiene che, indipendentemente dalla natura del servizio affidato e dalle situazioni finanziarie contingenti sottese alla richiesta dell'Ente, non possa ravvisarsi alcuna deroga al principio dell'integrità del bilancio testé richiamato, secondo quanto espressamente previsto dal principio contabile di cui all'allegato 4/2, n.1, terzo cpv. che recita: "eccezioni al principio contabile generale n. 4 dell'integrità del bilancio sono possibili solo nei casi espressamente previsti dalla legge (...)".

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

La Sezione di controllo esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Termini Imerese nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 15 novembre 2016.

Il Relatore  
(Anna Luisa Carra)

Il Presidente  
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 23 novembre 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)