



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 7 novembre 2012**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta in data 26.10.2012 prot. c.d.c. n. 8822 con la quale il Sindaco del Comune di Canzo (CO) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Canzo (CO);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Canzo (CO) ha posto alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto accertamenti di entrate extratributarie derivanti dalla cessione del credito effettuata dal Consorzio di Polizia Locale alla Civica Amministrazione, anche alla luce del principio della competenza finanziaria c.d. rafforzata. L'Amministrazione, dovendo procedere ad accertare le somme relative alle sanzioni amministrative per gli anni 2010 e 2011 cedute dal Consorzio di Polizia Locale Segrino (ora ente in liquidazione), si interroga - infatti - se sia possibile accertare tali somme nel bilancio di previsione 2012 a competenza, imputandole pertanto contabilmente all'esercizio 2012 ai sensi dell'art. 179 TUEL e del principio della competenza rafforzata di cui al d.lgs. n. 118/2011.

Più nel dettaglio, l'organo rappresentativo dell'ente precisa quanto segue.

Ai sensi dell'art. 179 del d.lgs. n. 267/2000, l'accertamento costituisce la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza. In particolare, l'art. 2 comma d) dispone che l'accertamento delle entrate avviene per le altre entrate, anche di natura eventuale o variabile, mediante contratti, provvedimenti giudiziari o atti amministrativi specifici.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, a partire dal 01/01/2014 i Comuni conformano la loro gestione a regole contabili uniformi definite sotto forma di principi contabili generali e di principi contabili applicati.

In relazione al principio della competenza finanziaria, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 2) al punto 3 dispone: "Le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio applicato sono state accertate 'per cassa', devono continuare ad essere accertate per cassa fino al loro esaurimento. Pertanto, il principio della competenza finanziaria c.d. potenziato, che prevede che le entrate debbano essere accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo ed effettuato un accantonamento al fondo svalutazione crediti, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione, è applicato per i ruoli emessi a decorrere dall'entrata in vigore del presente principio applicato. Anche i ruoli coattivi relativi a ruoli emessi negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio devono continuare ad essere accertati per cassa fino al loro esaurimento".

L'Amministrazione istante, con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, è soggetta alla normativa relativa al Patto di Stabilità ai sensi della L. 183/2011.

Con decorrenza dal 31.12.2011 il "Consorzio di Polizia Locale Segrino" ha cessato le proprie funzioni ai sensi della L. 191/2009 art. 2 c. 186 lett. e).

In data 28/12/2011 e 28/09/2012 il Consorzio di Polizia Locale Segrino (dal 01/01/2012 Consorzio di Polizia Locale Segrino in liquidazione) ha ceduto al Comune di Canzo il credito dei proventi derivanti dall'attività sanzionatoria amministrativa degli anni 2010 e 2011.

Il Consorzio di Polizia Locale Segrino accertava i proventi delle sanzioni amministrative per cassa.

Il Comune di Canzo, a seguito delle predette cessioni, dovrà procedere alla riscossione coattiva dei crediti e intende accertare nel Bilancio di Previsione 2012 gli importi suddetti.

Il Comune di Canzo ha già emesso un ruolo coattivo relativo alle sanzioni 2010 per € 128.261,58 e provvederà entro l'anno a iscrivere a ruolo coattivo le somme relative alle sanzioni amministrative 2011.

Dato atto che si tratta di entrate di dubbia e difficile esazione, l'ente intende accantonare al fondo di svalutazione crediti un importo pari al totale dei ruoli emessi e da emettere ridotto delle somme incassate nel corso del 2012, così come

richiesto al punto 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 2).

L'applicazione di questo principio, anticipata rispetto all'entrata in vigore determinata dal d.lgs. 118/2011, è richiesta al fine di operare correttamente a fronte di un'entrata che si può definire straordinaria in quanto derivante dalla cessione del credito ed è comunque corrispondente al principio contabile 2.10 approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali il 18/11/2008, il quale definisce l'accertamento come la "rilevazione contabile di un diritto di credito sorto nell'esercizio finanziario e presuppone idonea documentazione attraverso la quale sono evidenziati dal competente responsabile del servizio, che lo attesta: a) la ragione del credito; b) il titolo giuridico che supporta il credito; c) l'individuazione del soggetto debitore; d) l'ammontare del credito; e) la relativa scadenza".

Considerando, infatti, l'art. 179 del d.lgs. n. 267/2000 e la delibera n.15/2011/INPR emessa dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di controllo per la Toscana, al fine del rispetto del principio dell'integrità e della veridicità, l'Ente intende effettuare - da un lato - l'accertamento in corrispondenza e per l'ammontare del credito maturato nell'esercizio e - dall'altro - istituire uno specifico intervento a titolo di fondo svalutazione crediti, in via prudenziale, quale differenza tra l'ammontare iscritto a ruolo e quello riscosso nel corso del 2012.

L'Ente è dell'avviso che sia legittimo e rispettoso dei principi contabili e della normativa vigente accertare le somme relative alle sanzioni amministrative per gli anni 2010 e 2011 cedute dal Consorzio Polizia Locale Segrino (ora ente in liquidazione) all'Amministrazione istante imputandole contabilmente all'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 179 del TUEL e del principio della competenza cd. potenziato di cui al d.lgs. n. 118/2011, accantonando al fondo di svalutazione crediti un importo pari al totale dei ruoli emessi e da emettere ridotto delle somme incassate nel corso del 2012.

A seguito di apposita richiesta istruttoria da parte del Magistrato relatore, l'Amministrazione ha confermato di non partecipare alla sperimentazione ex d.lgs. n. 118/2011.

## **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Canzo rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando - peraltro - esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

## **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene

dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi

principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta posta dall'Ente, essa si palesa ammissibile anche sul piano oggettivo, attesa l'incidenza del quesito sugli equilibri finanziari dell'Amministrazione.

### **MERITO**

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco del Comune di Canzo è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia.

L'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali costituisce un'esigenza imprescindibile per disporre di dati omogenei da comparare e riclassificare a fini di consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici e, più in generale, ai fini del miglior raccordo dei conti delle Amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle comuni rappresentazioni contabili.

Al fine di garantire il rispetto degli equilibri finanziari dell'ente, è introdotto (in sede di sperimentazione) il "principio della competenza finanziaria", secondo il quale le obbligazioni (attive e passive) giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza. Tale principio, per la sua spiccata attenzione al profilo dell'effettività della spesa, avvicina il momento dell'imputazione contabile alla manifestazione finanziaria di cassa ed esclude la possibilità di accertamento attuale di entrate future in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del relativo titolo giuridico, con riflessi positivi in termini sia di maggiore attendibilità delle previsioni che di minore produzione di residui attivi e passivi.

Resta ferma, in ogni caso, la necessità di predisporre, sin dal primo esercizio di competenza, l'effettiva, immediata ed integrale copertura finanziaria alle attività ultrannuali di investimento che comportino impegni di spesa che vengano a scadenza in esercizi finanziari futuri.

L'entrata in vigore del processo di attuazione del nuovo sistema contabile è differito agli esiti di una sperimentazione che si svolge negli esercizi 2012 e 2013, condotta su un numero limitato di enti; la sperimentazione è finalizzata alla individuazione delle eventuali criticità del sistema nonché alla verifica dell'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica.

Come confermato anche dall'Amministrazione istante, il Comune di Canzo non partecipa alla sperimentazione ex d.lgs. n. 118/2011, ragion per cui le nuove regole contabili troveranno cogente applicazione con decorrenza 1.1.2014.

Nelle more, il Collegio rammenta che la giurisprudenza della Sezione - sia in veste consultiva sia, soprattutto, di controllo di legittimità/regolarità finanziaria - ha più volte esaminato lo specifico profilo dell'accertamento delle sanzioni amministrative, enucleando i principi nel prosieguo testualmente richiamati, connotati anch'essi da una evidente *ratio* di prudenzialità a tutela degli equilibri di bilancio (Corte Conti Lombardia, delibera n. 407/2010).

Orbene, come noto, la procedura di acquisizione delle entrate si articola in alcune fasi, in considerazione della natura finanziaria della contabilità e del sistema di bilancio che disciplina l'attività degli enti territoriali.

L'accertamento è la prima delle tre fasi gestionali ed è quella fondamentale perché è quella che consente di verificare la ragione del credito, la sussistenza di un idoneo titolo giuridico in capo all'ente, l'individuazione del debitore, la quantificazione della somma da incassare e l'indicazione della scadenza.

In base al principio della competenza finanziaria (antecedente al d.lgs. n. 118/2011) un'entrata deve essere accertata nell'esercizio in cui è sorto il credito, connotato dai requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità.

La riscossione costituisce la fase successiva del procedimento e consiste nell'incasso materiale del credito dell'ente.

Le somme derivanti da sanzioni riferite a violazione del Codice della strada costituiscono una peculiare risorsa poiché si basano su una contestazione che non può essere considerata certa e definitiva sino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, amministrativa o giudiziaria o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso. Inoltre, anche dopo la definitività dell'accertamento, nella

prassi si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in molti casi avviene dopo molti anni o, addirittura, non avviene.

L'accertamento di questa particolare risorsa e il suo eventuale utilizzo prima della riscossione è potenzialmente idoneo ad arrecare pregiudizio alla sana gestione finanziaria dell'ente, qualora, in seguito, venga accertata l'insussistenza del titolo o si verifichi l'insolvenza del debitore o, comunque, non venga portata a termine la procedura di recupero coattivo.

Principi di prudenza imporrebbero, quindi, che gli enti locali procedessero all'accertamento di questa risorsa contestualmente alla riscossione dei relativi importi o perlomeno, vincolassero una quota parte dell'avanzo di amministrazione a garanzia delle eventuali insussistenze.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L' Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il

20 novembre 2012

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)