



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario (relatore)
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **7 febbraio 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Blevio (Co)

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, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota del Comune di Blevio (Co) del 1° gennaio 2024, prot. 125, pervenuta tramite il Portale Centrale pareri ed acquisita in pari data al protocollo Cdc n. 326, con cui il Sindaco ha rivolto una richiesta di parere ai sensi del menzionato art. 7, c. 8, l. 131/2003;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n.13/2024;

UDITO il relatore, dott.ssa Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Blevio (Co) rivolge alla Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art.7, c.8, l.131/2003, avente ad oggetto le disposizioni contenute nell'art.1, c.790, l. 160/2019.

In particolare, il Sindaco rappresenta che l'Ente intende istituire aree di sosta a pagamento sul territorio comunale e *"che al fine di agevolare le modalità di fruizione del servizio, oltre all'utilizzo di carte di credito e monete, vorrebbe offrire la possibilità di pagare la sosta tramite il servizio messo a disposizione da società operanti nel settore le quali consentono il pagamento mediante l'utilizzo di App da scaricare sugli smartphone degli utenti"*.

Il Sindaco aggiunge che *"Le convenzioni tipo predisposte da queste società prevedono, in genere, la riscossione diretta di tali somme su conti correnti delle società stesse, le quali si impegnano a riversare con cadenza prestabilita dal contratto le somme introitate, previa trattenuta del corrispettivo pattuito"*.

Il Sindaco, pertanto, chiede alla Sezione se tali soggetti siano obbligati ad introitare i proventi su conti correnti dedicati intestati all'Ente ai sensi art. 1, c.790, l. 160/2019, oppure se possano riscuotere tali somme su propri conti correnti e poi procedere al riversamento.

Infine, viene chiesto *"se in alternativa all'apertura di conti correnti dedicati intestati all'Ente si possa procedere alla nomina delle società affidatarie quali agenti contabili a denaro, consentendo la riscossione sui loro conti correnti e fermo restando l'obbligo di resa del conto ai sensi dell'art. 93 comma 2 del D.lgs. n. 267 del 2000"*.

Nella richiesta è precisato che l'Ente non ha ancora provveduto ad istituire soste a pagamento nel proprio territorio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La risposta al quesito posto dal Comune di Blevio (Co) richiede, da parte della Sezione, la preliminare disamina della sussistenza dei presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva dell'istanza (Sez. Autonomie n.11/2020 e n.1/2021).

Ciò in quanto l'esercizio della funzione consultiva prevista dall'art.7, c.8, l. 131/2003, lungi dall'integrare un'attività di carattere consulenziale per l'ente richiedente, costituisce un supporto che la magistratura contabile è chiamata a rendere, in posizione di neutralità e indipendenza, a vantaggio del sistema delle autonomie territoriali e allo scopo di assicurare il rispetto della disciplina vincolistica europea in ambito economico-finanziario (cfr., *ex multis*, Sez. Autonomie n.11/2020).

Con riferimento al primo profilo, la richiesta del Comune supera il vaglio di ammissibilità in quanto l'istanza proviene da un ente espressamente legittimato ad accedere, anche in via diretta, alla funzione consultiva (cfr. Sez. reg. Lombardia, nn. 9 e 12 del 2022) e riporta la sottoscrizione del Sindaco (cfr., *ex multis*, 20/2023/SRCLOM/PAR).

Quanto al presupposto oggettivo, occorre accertare, invece, la contemporanea presenza di due elementi: la riconducibilità della questione sollevata alla materia della contabilità pubblica (elemento sostanziale) e la generalità ed astrattezza del quesito sottoposto (elemento formale).

Solo ricorrendo entrambe le condizioni, infatti, il principio interpretativo espresso dalla Sezione è suscettibile di applicazione generale e, al contempo, viene scongiurato il rischio che l'esercizio dell'attività consultiva sia richiesta onde ottenere un avallo di legittimità da parte dell'ente, allo scopo, cioè, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere (artt. 69, c.2, e 95, c.4, d.lgs. 174/2016), interferendo con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali, ovvero con le scelte gestionali rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione (SRC Lombardia n.31/2022/PAR; cfr., inoltre, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Ritiene la Sezione che la richiesta del Comune di Blevio (Co) sia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

In ordine alla riconducibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica, per l'Ente ricorre tale presupposto in quanto la richiesta attiene all'interpretazione di una norma, l'art.1, c.790, l.160/2019, *"relativa alle modalità di riscossione di proventi derivanti dalla gestione di spazi [d]si sosta a pagamento"*.

La Sezione condivide la riconducibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica, evidenziando la valenza generale della norma in questione, inerente all'acquisizione di tutte le entrate degli enti locali (cfr. 5/SEZAUT/2006/QMIG, 17/SEZAUT/2020/QMIG).

Dispone, infatti, l'art.1, c.790, l. 160/2019 che *"Gli enti, al solo fine di consentire ai soggetti affidatari dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del citato decreto legislativo n. 446 del 1997 la verifica e la rendicontazione dei versamenti dei contribuenti, garantiscono l'accesso ai conti correnti intestati ad essi e dedicati alla riscossione delle entrate oggetto degli affidamenti, nonché l'accesso agli ulteriori canali di pagamento disponibili. Il tesoriere dell'ente provvede giornalmente ad accreditare sul conto di tesoreria dell'ente le somme versate sui conti correnti dedicati alla riscossione delle entrate oggetto degli affidamenti. Salva diversa previsione contrattuale, il soggetto affidatario del servizio trasmette entro il giorno 10 del mese all'ente affidante e al suo tesoriere la rendicontazione e la fattura delle proprie competenze e spese riferite alle somme contabilizzate nel mese precedente e affluite sui conti correnti dell'ente. Decorsi trenta giorni dalla ricezione della rendicontazione, il tesoriere, in mancanza di motivato diniego da parte dell'ente, provvede ad accreditare a favore del soggetto affidatario del servizio, entro i successivi trenta giorni, le somme di competenza, prelevandole dai conti correnti dedicati. Per le somme di spettanza del soggetto affidatario del servizio si applicano le disposizioni di cui all'articolo 255, comma 10, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

Ricorre, infine, anche l'altro presupposto inerente al profilo oggettivo della richiesta di parere, avendo precisato l'Ente di non aver *"ancora provveduto ad istituire soste a pagamento nel proprio territorio"* e che *"il parere richiesto non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti in quanto non è ancora stato adottato alcun provvedimento da parte dell'Amministrazione"*.

2. Venendo al merito, il Comune di Blevio interroga la Sezione in ordine alle previsioni dell'art.1, c.790, l. 160/2019, norma, precisa, relativa alle modalità di riscossione dei proventi derivanti dalla gestione di spazi di sosta a pagamento.

La risposta al quesito richiede la ricostruzione del quadro normativo in materia di riscossione delle entrate locali.

Ricorda la Sezione come la disciplina sull'acquisizione delle entrate degli enti locali sia stata oggetto di riforma negli ultimi anni, in particolare, ad opera, prima del d.l. 193/2016, conv. con l.225/2016 e, tre anni più tardi, della l. 160/2019, con la finalità di assicurare il tempestivo incasso delle entrate da parte dell'ente locale, anche nel caso di affidamento a terzi dell'attività di riscossione.

In particolare, l'art.2 bis d.l. 193/2016, conv. con l. 225/2016 (nel testo in vigore dal 3.12.2016 al 28.02.2017) ha previsto che, in deroga alle previsioni di cui all'art. 52 d.lgs. 446/1997 (e facendo salve le previsioni in tema di Imu e Tasi), il versamento spontaneo delle entrate tributarie e non tributarie dei comuni e degli altri enti locali debba essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici dallo stesso resi disponibili, o, per le sole entrate tributarie, mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'art.17 d.l. 241/1997.

L'art. 2 bis è stato modificato e integrato più volte.

Nel dettaglio, l'art. 13, c.4, lett.a), d.l. 244/2016, conv. con l. 19/2017, integrando il terzo capoverso del comma 1 dell'art.2 bis (testo in vigore dal 1.03.2017 al 23.06.2017), ha disposto che *"Per le entrate diverse da quelle tributarie, il versamento spontaneo deve essere effettuato esclusivamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli entipositori ovvero, a decorrere dal 1° ottobre 2017, per tutte le entrate riscosse, dal gestore del relativo servizio che risulti comunque iscritto nell'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e si avvalga di reti di acquisizione del gettito che fanno ricorso a forme di cauzione collettiva e solidale già riconosciute dall'Amministrazione finanziaria, tali da consentire, in presenza della citata cauzione, l'acquisizione diretta da parte degli enti locali degli importi riscossi, non oltre il giorno del pagamento, al netto delle spese anticipate e dell'aggio dovuto nei confronti del predetto gestore. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai versamenti effettuati all'Agenzia delle entrate-Riscossione, di cui all'articolo 1, comma 3"*.

In seguito, l'art.35, c.1, lett. b-bis), d.l. 50/2017, conv. con l. 96/2017, ha modificato nuovamente l'art.2 bis (testo in vigore dal 24.06.2017 al 31.12.2019), aggiungendo, accanto al "*conto corrente di tesoreria dell'ente impositore*", la possibilità del versamento sui conti correnti postali intestati all'ente impositore.

Infine, l'art.2 bis è stato inciso dall'art.1, c. 786, lett. a), b) e c), l. 160/2019 (poi, modificato nel 2020), con decorrenza dal 1.01.2020.

Con quest'ultima modifica il legislatore ha uniformato le modalità di versamento, estendendo le previsioni dell'art.2 bis a tutte entrate locali (sopprimendo il riferimento, presente nella versione precedente della norma, al versamento spontaneo e disponendo che il versamento delle entrate diverse da quelle tributarie debba avvenire con le stesse modalità previste per le entrate tributarie, con esclusione del sistema dei versamenti unitari ex art.17 d.lgs. 241/1997) e ha ampliato le modalità di pagamento da parte dei contribuenti/utenti (prevedendo anche l'utilizzo della piattaforma elettronica ex art.5 d.lgs.82/2005 e le altre modalità di pagamento previste dal codice dell'amministrazione digitale).

La norma (il comma 786 dell'art.1 l. 160/2019 di integrazione dell'art.2 bis) ha, altresì, previsto che "*I versamenti effettuati al soggetto di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numero 3), del decreto legislativo n. 446 del 1997*", vale a dire alle società *in house providing* "*sono equiparati a quelli effettuati direttamente a favore dell'ente affidatario*".

Tale disposizione deve coordinarsi con quanto previsto nel comma 788 dell'art.1 l. 160/2019, il quale, integrando l'art.53 d.lgs. 446/1997, ha disposto che "*Sono escluse le attività di incasso diretto da parte dei soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), numeri 1), 2) e 4)*", vale a dire, da parte dei soggetti iscritti nell'albo (di cui al precedente art. 53), degli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea e delle società a partecipazione pubblico privata (di cui all'art. 113, c.5, lett. b, Tuel) iscritte all'albo.

La norma, pertanto, vieta agli operatori incaricati della riscossione l'incasso diretto, con eccezione delle società indicate al numero 3 della lett.b) del comma 5 dell'art.52 d.lgs. 446/1997, vale a dire, le società *in house providing*.

Al riguardo la giurisprudenza ha precisato che "*Il comma 788, dell'art.1, della legge di Bilancio 2020 (legge n. 160/2019), ha integrato l'articolo 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, prevedendo espressamente che tutte le somme a qualsiasi titolo riscosse appartenenti agli enti locali affluiscono direttamente alla tesoreria dell'ente. Dunque, anche per la riscossione coattiva, come già avviene per la riscossione spontanea, i versamenti devono confluire direttamente su un conto intestato al comune e non possono più essere oggetto di materiale introito da parte dei concessionari della riscossione (ad eccezione delle società pubbliche, in house, affidatarie della concessione). Conseguentemente, secondo la disciplina attualmente vigente, a decorrere dall'1/1/2020, i concessionari privati non possono più maneggiare denaro pubblico e riscuotere le*

entrate degli enti territoriali, non solo quelle derivanti da versamenti spontanei o volontari, ma anche quelle recuperate in seguito alle attività di accertamento e riscossione coattiva" (cfr. SRCLAZ/88/2020/PRSE; nonché 49 e 50/2020).

All'interno di tale quadro normativo si colloca la previsione contenuta nel comma 790 dell'art.1 l.160/2019, oggetto della richiesta di parere da parte del comune di Blevio (Co), ai sensi del quale gli enti locali, al solo fine di consentire ai soggetti affidatari dei servizi di cui all'articolo 52, c.5, lett.b) (vale a dire, i soggetti privati, le società miste e le società in house iscritte all'albo e gli operatori degli Stati membri stabiliti in un paese europeo) la verifica e la rendicontazione dei versamenti dei contribuenti, sono tenuti a garantire l'accesso ai conti correnti ad essi intestati e dagli stessi dedicati alla riscossione delle entrate oggetto degli affidamenti (innovando rispetto alle previsioni dell'art. 2 bis d.l. 193/2016, conv. con l. 225/2016, che cita il conto di tesoreria), nonché l'accesso agli ulteriori canali di pagamento disponibili.

La norma aggiunge che gli incassi confluiti su detti conti correnti intestati all'ente locale e dedicati alla riscossione sono giornalmente accreditati dal tesoriere sul conto di tesoreria dell'ente stesso. Inoltre, salva diversa previsione contrattuale, il soggetto affidatario del servizio è tenuto a trasmettere entro il giorno 10 del mese all'ente affidante e al suo tesoriere la rendicontazione e la fattura delle proprie competenze e spese riferite alle somme contabilizzate nel mese precedente e affluite sui conti correnti dell'ente, che provvederà, in mancanza di motivato diniego da parte dell'ente, ad accreditare a favore del soggetto affidatario del servizio le somme di competenza, prelevandole dai conti correnti dedicati.

Le richiamate disposizioni normative hanno suscitato dubbi interpretativi, inducendo, peraltro, il Ministero delle Finanze, su sollecitazione del settore bancario, a adottare nel 2020 una circolare (n.3/DF, n.46157 del 27.10.2020), contenente le linee guida in ordine all'applicazione delle previsioni del comma 790.

Nella circolare il Mef evidenzia che "L'applicazione della norma in parola comporta che, per ogni entrata oggetto di affidamento a terzi, l'ente locale è obbligato ad accendere un apposito conto presso il tesoriere, collegato al conto di tesoreria principale esclusivamente dedicato alla riscossione di detta entrata. Ciò al fine di consentire al soggetto affidatario, che non può riscuotere direttamente alcuna somma, di visionare quanto versato dai contribuenti, sia ai fini del controllo per l'eventuale attività di accertamento e di riscossione coattiva, sia ai fini del calcolo del proprio compenso, come concordato contrattualmente con l'ente".

Il Mef ha, altresì, precisato che, anche nel caso in cui il pagamento avvenga mediante il sistema PagoPa, l'ente deputato a ricevere il versamento è l'ente locale.

Pertanto, sulla base del quadro normativo succintamente esposto e delle previsioni contenute nel comma 790 dell'art.1 l. 160/2019, ogni qual volta ricorra l'affidamento a terzi dell'attività di riscossione delle entrate locali, sia tributarie, che non tributarie, ai sensi dell'art.52, c.5, lett.b, d.lgs.

446/1997, il versamento da parte dei contribuenti/utenti deve affluire direttamente sui conti dedicati, accesi presso la tesoreria ed intestati all'ente locale, salvo nel caso in cui il gestore dell'attività di riscossione sia una società *in house providing* dell'ente impositore.

Al riguardo dubbi potrebbero porsi con riferimento al combinato disposto di cui ai commi 788 e 790 dell'art.1 l. 160/2019, in quanto, mentre il comma 788 vieta espressamente le attività di incasso diretto da parte dei soggetti di cui all'art.52, c.5, lett.b), numeri 1), 2) e 4), escludendo dal divieto le società *in house* (indicate al n.3 della lett.b), il comma 790 dispone, in via generale, l'obbligo dell'utilizzo per l'incasso del conto dedicato attivato dal tesoriere ed intestato all'ente locale per tutte le entrate locali da parte dei "soggetti affidatari dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del citato decreto legislativo n. 446 del 1997" (la lettera b comprende anche le società *in house*).

L'esclusione delle società *in house* dall'obbligo di utilizzo del conto corrente dedicato intestato all'ente locale si giustifica, tuttavia, alla luce di due considerazioni, l'una di carattere formale/letterale, l'altra sostanziale.

Con riferimento al profilo formale/letterale, come accennato il comma 786 dell'art.1 l.160/2019, integrando l'art.2 bis d.l. 193/2016, conv. con l. 225/2016, ha previsto che i versamenti effettuati al soggetto di cui all'art.52, c.5, lett.b), num.3, d.lgs. 446/1997, quindi alla società *in house* iscritta all'albo gestore del servizio, siano equiparati a quelli effettuati direttamente a favore dell'ente affidatario.

Inoltre, l'esclusione delle società *in house* dall'ambito applicativo del comma 788 dell'art.1 l.160/2019 (che vieta l'incasso diretto da parte dei gestori del servizio) e, dunque, dall'obbligo di avvalersi dei conti dedicati intestati all'ente locale per la riscossione ex comma 790, è espressione della volontà stessa del legislatore, il quale con l'art.111 d.l. 104/2020, conv. ex l.126/2020, è intervenuto sulle previsioni del comma 788, sostituendo la locuzione "numero 4" con "numero 3", modifica questa che ha comportato la riconducibilità delle società miste all'ambito applicativo del comma 788 e l'esclusione dallo stesso delle società *in house* (indicate al n.4 della lett.b del comma 5 dell'art.52 d.lgs. 446/1997).

Quanto all'aspetto sostanziale, si osserva che, per consolidata giurisprudenza interna ed europea (tra le più recenti, cfr. Cons. Stato, 7093/2023; Corte Giust. Ue, sent. 6.02.2020 - cause C-89/19 e C-91/19), le società *in house providing*, pur in possesso della personalità giuridica, integrano un rapporto di delegazione interorganica e non intersoggettiva con l'ente, di tal che deve escludersi quel rapporto di terzietà, che per il legislatore integra il rischio per il tempestivo incasso delle entrate locali e, dunque, di danno alla finanza pubblica, che le richiamate norme intendono scongiurare.

Il chiaro, seppur complesso, quadro normativo sopra richiamato richiede un'ulteriore precisazione in ordine all'ambito applicativo.

Come evidenziato, l'art.1, c.790, l. 160/2019 prevede che gli enti locali siano tenuti a garantire l'accesso ai conti correnti intestati ad essi e dedicati alla riscossione delle entrate oggetto degli affidamenti, nonché l'accesso agli ulteriori canali di pagamento disponibili, *"al solo fine di consentire ai soggetti affidatari dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del citato decreto legislativo n. 446 del 1997 la verifica e la rendicontazione dei versamenti dei contribuenti"*.

La norma, pertanto, trova applicazione nei casi di affidamento dei servizi di cui all'art.52, c.5, lett.b, d.lgs. 446/1997, vale a dire l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, ai soggetti terzi abilitati alla relativa gestione e indicati ai numeri 1,2,3, 4 della lettera b) del comma 5 dell'art.52 d.lgs. 446/1997.

Ne deriva che ogni qual volta il servizio affidato a terzi esuli dallo stretto ambito applicativo del richiamato art.52 (accertamento e riscossione entrate) ed integri la gestione di un diverso servizio, che implichi per l'affidatario l'introito diretto da parte dell'utenza di corrispettivi anche di spettanza locale, la norma contenuta nell'art.1, c.790, l. 160/2019 non troverà applicazione.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo, in riscontro all'istanza di parere formulata dal Comune di Blevio (Co), rende il parere nei termini di seguito esposti

"Ai sensi dell'art.1, c.790, l. 160/2019, ogni qual volta ricorra l'affidamento a terzi dell'attività di riscossione delle entrate locali di cui all'art.52, c.5, lett.b), d.lgs. 446/1997, i versamenti da parte dei contribuenti/utenti devono affluire direttamente sui conti dedicati, accesi presso la tesoreria ed intestati all'ente locale, salvo nel caso in cui il gestore dell'attività di riscossione sia una società in house providing".

Così deciso nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

Il Relatore
(Adriana Caroselli)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

9 febbraio 2024

Il Funzionario preposto f.f.

(Aldo Rosso)