



**Repubblica italiana** del. n. 91/2011/PAR

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 12 luglio 2011

composta dai Magistrati:

Maurizio TOCCA	Presidente
Giovanni MOCCI	Consigliere
Andrea BALDANZA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere (relatore)

visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.08);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi"*

*e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";*

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

visto il decreto n.1/2010 del 20/01/2010, così come modificato dal decreto n. 2/2010 del 24/05/2010 con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di Controllo per l'Abruzzo;

vista la deliberazione del 15 dicembre 2010, n. 669/2010/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2011";

vista la richiesta di parere del **Sindaco del –Comune di CUPELLO (CH)** pervenuta con nota prot. 3500 del 9 giugno 2011;

vista l'ordinanza n. 49/2011 del 12 luglio 2011, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Oriana CALABRESI;

#### **FATTO**

Con la richiamata nota il Sindaco del **Comune di Cupello (CH)** ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 – secondo cui determinati soggetti pubblici, tra cui i Sindaci, in presenza di determinati presupposti, sono legittimati a chiedere la consulenza della Corte dei conti - sottopone al parere della scrivente Sezione il seguente quesito:

*"Considerato che questo Ente non ha, in data odierna la possibilità di avere certificati i trasferimenti dello Stato a seguito della sopravvenuta riforma del federalismo fiscale e municipale;*

*Tenuto conto che, con l'approssimarsi della scadenza delle rate dei mutui contratti con Cassa DDPP ed altri Istituti di Credito, lo stesso Ente Comunale si trova nelle condizioni di raggiungimento di utilizzo massimo dell'anticipazione di Tesoreria;*

*Tenuto conto che il Comune di Cupello ha presso la stessa tesoreria fondi a destinazione vincolata per opere programmate, ma non appaltate e portate a esecuzione, e che l'Amministrazione al momento non intendere mettere in atto;*

*Tenuto conto che lo stesso Ente risulta creditore nei confronti di soggetti pubblici e privati di circa Euro 3.000.000,00 certificabili con sentenze e notifiche di procedimenti per accertamenti, oltre un piano di dismissioni ed alienazioni di beni patrimoniali.*

*Alla luce di tali premesse, onde poter consentire il normale andamento dell'attività amministrativa, tra cui i pagamenti nei confronti di assicurazioni, utenze e servizi indispensabili si chiede se l'Ente è nelle condizioni di chiedere l'attuazione delle circolari n. 15 e 18 del 1997 del Ministero dell'Interno che consentono di derogare al limite massimo dell'anticipazione di tesoreria per un importo pari all'entità di trasferimenti dello Stato"*

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, il cui testo sancisce che *"le Regioni e, tramite il Consiglio*

*delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica".*

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie, cui hanno fatto seguito - in esito all'art. 17, comma 31, della legge 3 agosto 2009, n. 102 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 - le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010, sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: *questioni generali in materia di contabilità pubblica* (atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare).

Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione collegiale della questione e per l'emissione

del relativo parere da parte della Sezione.

Al riguardo, deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce regionali consolida l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

Occorre, altresì, precisare che la funzione consultiva, espletata mediante l'adozione di pareri, assume la configurazione di mera consulenza, restando pertanto esclusa qualsiasi ipotesi di confusione con forme di coamministrazione ovvero di cogestione, di esclusiva pertinenza, per l'appunto, di organi di amministrazione attiva, a cui non è in alcun modo riconducibile, sul piano ordinamentale, la funzione della Corte dei conti.

Il quesito posto dal Comune di Cupello (CH) appare quindi ammissibile sotto il profilo soggettivo e sotto il profilo oggettivo.

3. Nel merito, si ricorda che il servizio di tesoreria di un ente locale è costituito da quel complesso di operazioni connesse alla gestione finanziaria dell'ente stesso ed è finalizzato in particolare allo svolgimento delle operazioni di riscossione delle entrate, di pagamento delle spese, di custodia di titoli e valori, nonché alla realizzazione degli adempimenti stabiliti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente o da norme pattizie in relazione alle predette operazioni.

Tra le attività che connotano il servizio di Tesoreria riveste particolare importanza quella delle anticipazioni di tesoreria, che autorevole dottrina qualifica come scoperto di conto corrente.

Su tale istituto la Sezione ritiene di dover formulare alcune riflessioni.

L'utilizzazione per cassa di entrate a destinazione specifica è consentita dagli artt. 222 e 195 del TUEL, quale strumento per sopperire a momentanee carenze di liquidità, solo entro rigidi limiti quantitativi e procedurali, nell'intento di garantire l'ente il quale, qualora non riesca a reintegrare in tempi rapidi le somme vincolate, viene esposto a seri rischi in ordine alla possibilità di portare a termine gli investimenti, ai quali quelle somme sono generalmente destinate, o di effettuare comunque i relativi pagamenti.

Il superamento del limite quantitativo previsto dalle norme citate costituisce un'irregolarità, la cui gravità va valutata in relazione al concreto pericolo che si presentino i rischi sopra evidenziati, in considerazione dell'importo delle risorse utilizzate rapportate all'entità del bilancio e alle condizioni complessive di quest'ultimo.

4. Dalla richiesta di parere del Comune di Cupello, comunque, si suppone che la stessa si riferisca all'utilizzo delle entrate a specifica destinazione di cui all'art. 195 del TUEL ( D.lgs. 267 del 18/08/2000 "*Utilizzo di entrate a specifica destinazione*" ) il quale specifica il loro utilizzo in termini di cassa nel modo seguente :

*"1. Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.*

*2. L'utilizzo di somme a specifica destinazione presuppone l'adozione della deliberazione della giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'articolo 222, comma 1, e viene deliberato in termini*

*generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dal tesoriere su specifiche richieste del servizio finanziario dell'ente."*

Da quanto suesposto si evince che il Comune può ricorrere all'utilizzo per cassa dei fondi a destinazione vincolata ogni qualvolta non possiede fondi per provvedere ai pagamenti delle spese correnti, ciò in alternativa all'anticipazione di Tesoreria.

Secondo l'art. 195, pertanto, il Comune può disporre l'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica di destinazione per finanziare spese correnti per un importo non superiore ai 3/12 delle entrate accertate nel penultimo esercizio precedente, previa adozione di delibera della Giunta all'inizio dell'anno.

Con i primi introiti, non soggetti a vincolo di destinazione, dovrà essere ricostituita presso la tesoreria, la consistenza delle somme vincolate, momentaneamente utilizzate per cassa per il pagamento di spese correnti.

L'articolo 222 del TUEL prevede, altresì, che il tesoriere conceda all'ente anticipazioni di tesoreria finalizzate a fronteggiare momentanee difficoltà di cassa derivanti dallo sfasamento temporale dell'effettuazione dei pagamenti rispetto alla realizzazione dei flussi di riscossione delle entrate.

L'anticipazione deve essere richiesta dall'ente, corredata da apposita deliberazione dell'organo esecutivo e non può essere di importo superiore ai tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli.

Si è detto che il tesoriere concede l'anticipazione in mancanza di fondi non vincolati dell'ente nella contabilità speciale presso la

tesoreria provinciale dello Stato e dovrà provvedere ad estinguere l'anticipazione stessa non appena saranno acquisiti dall'ente introiti non soggetti a vincolo di destinazione.

Invero, l'articolo summenzionato non reca esplicitamente questo obbligo del tesoriere; si tratta di una norma posta dal D.M. n°4 del 26 luglio 1985 ( normativa attuativa della legge n° 720 del 1984 istitutiva della tesoreria unica) in materia di tesoreria unica, ed è considerata vigente perché non abrogata né espressamente né tacitamente dal TUEL , anzi indirettamente confermata dall'articolo 209 comma 2 dello stesso TUEL ai sensi del quale il tesoriere esegue le operazioni legate alla gestione finanziaria dell'ente locale nel rispetto della legge n°720 del 1984 ( legge istitutiva del servizio di tesoreria unica) e successive modificazioni (poiché si richiama la legge n° 720 del 1984 deve ritenersi che il rinvio operi anche per la normativa integrativa di 2° grado e per i regolamenti).

Si ritiene che "le anticipazioni operino alla stregua di un normale scoperto di conto corrente, sia nel senso che si estinguono automaticamente (a seguito di riscossioni sufficienti a formare corrispondenti disponibilità di cassa) e sono riaccese al ripresentarsi di nuovo fabbisogno, sia nel senso che gli interessi a carico dell'ente decorrono dal momento dell'effettivo esborso, mediante pagamento di queste risorse.

Un'esplicita conferma di questa soluzione, la fornisce il secondo comma dell'articolo 222 che nel completare la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, individua come termine di decorrenza degli interessi addebitati dal tesoriere quello dell'effettivo utilizzo delle somme, con la conseguenza che il pagamento degli stessi avverrà quando le somme anticipate saranno concretamente spese, ed infatti

esclude che possano essere addebitati all'ente interessi in presenza di fondi liberi presso la tesoreria provinciale dello Stato.

5. La legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", provvedimento "collegato" alla legge finanziaria per l'anno 1997, contiene, unitamente al decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, importanti innovazioni in materia di tesoreria unica, determinazione e modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali.

In particolare, il comma 155, dell'articolo 1, della citata legge n.662 del 1996, stabilisce che dal 1 gennaio 1997 sono assoggettati al sistema di tesoreria unica, di cui alla Tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, anche i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, con la temporanea esclusione dei comuni il cui servizio di tesoreria è gestito da soggetti diversi da quelli (banca autorizzata o concessionaria della riscossione) previsti dall'articolo 50 del decreto legislativo del 25 febbraio 1995, n. 77, modificato dal decreto legislativo dell'11 giugno 1996, n. 336.

Tali enti subentrano nelle disposizioni della tesoreria unica dal giorno successivo alla scadenza del contratto stipulato con il tesoriere non abilitato. A tale proposito, il Ministero degli Interni ha emanato la circolare n. 15/1997 con la quale si dettano "nuove disposizioni in materia di tesoreria unica e trasferimenti erariali agli enti locali"

In particolare, per ciò che concerne l' utilizzo dei trasferimenti erariali in presenza di un fondo di cassa costituito prevalentemente da entrate a specifica destinazione ha così previsto: . *"E' facoltà degli enti locali, ivi compresi gli enti in stato di dissesto finanziario e di quelli che non hanno ricostituito i fondi vincolati utilizzati in precedenza, disporre*

delle entrate a specifica destinazione nei limiti delle anticipazioni di tesoreria di cui all'articolo 38, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 e sue successive modificazioni. Qualora nonostante le citate anticipazioni l'ente non abbia ancora raggiunto il limite di legge necessario per accedere ai trasferimenti erariali giacenti presso la tesoreria, è facoltà degli stessi eccedere i limiti di cui al citato articolo 38 purché venga contenuto in misura non superiore all'ammontare dei trasferimenti erariali senza vincolo di destinazione che di volta in volta si renderanno disponibili presso le tesorerie.

6. Successivamente, con la circolare n. 18/1997 il Ministero dell'Interno ha ulteriormente specificato in ordine alle problematiche connesse all'utilizzo dei trasferimenti erariali in presenza di un fondo di cassa costituito in tutto o in parte da entrate a specifica destinazione.

Pertanto, così come precisato dal Ministero degli Interni con la circolare n. 18/1997 che rettifica parzialmente la n. 15/1997 si può affermare che gli enti possono ulteriormente utilizzare le somme a destinazione vincolata nei limiti dei trasferimenti erariali, senza vincolo di destinazione, che si renderanno via via disponibili presso la competente tesoreria dello Stato ai sensi dell'art. 3, comma 214, della L. 23.12.1996, n. 662 e dell'art. 9, della L. 28.2.1997, n. 30 di conversione del D.L. 31.12.1996, N. 669.

7. Ne consegue, pertanto, che la risposta al quesito richiesto dal **Comune di Cupello** è contenuta nelle stesse disposizioni sopracitate per cui la risposta al quesito può ritenersi positiva in quanto l'Ente può avvalersi della possibilità di derogare al limite massimo dell'anticipazione di Tesoreria purché nei limiti previsti dalle circolari n.ri 15 e 18 del 1997, limiti, peraltro, chiaramente individuati ed ai quali, pertanto, si rinvia.

**P. Q. M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 12 luglio 2011.

L'Estensore

F.to Oriana CALABRESI

Il Presidente

F.to Maurizio TOCCA

Depositata in Segreteria il 03/08/2011

Il Funzionario preposto al  
Servizio di supporto

F.to Alfonsino Mosca