



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 23 /SEZAUT/2014/QMIG

Adunanza del 15 settembre 2014

Presieduta dal Presidente della Sezione delle autonomie, funzione di coordinamento
Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI,
Consiglieri	Teresa BICA, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Paolo VALLETTA, Alessandro PALLAORO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA
Primi referendari	Francesco ALBO, Alessandra OLESSINA, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI
Referendari	Andrea LUBERTI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 9 della deliberazione 16 giugno 2000, n.14 delle Sezioni riunite della Corte dei Conti, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite 3 luglio

2003 n. 2 (G.U. 16 luglio 2003 n. 163), nonché dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 229/CP/2008, del 19 giugno 2008 (pubbl. in G.U. 2 luglio 2008, n. 153);

Vista l'ordinanza n. 17 dell'11 agosto 2014 con la quale il Presidente della Corte dei Conti, valutata la particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, della questione sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione Campania, nella deliberazione n. 176 del 10 luglio 2014, ha deferito alla Sezione delle Autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla predetta Sezione regionale di controllo;

Vista la nota prot. n. 1030 in data 3 settembre 2014 con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle Autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, consigliere Rinieri Ferone;

PREMESSO

1. La questione di massima sulla quale la Sezione delle Autonomie è chiamata a pronunciarsi attiene al criterio di computo del limite all'anticipazione di tesoreria previsto dall'art. 222, comma 1 del TUEL che recita: *“1. Il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate 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”*.

In punto di fatto va riferito che in sede di controllo sui dati di rendiconto dell'esercizio finanziario 2012 ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il Comune di Lusciano (CE) è stato deferito in udienza pubblica su varie questioni afferenti al predetto documento, tra cui il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria.

Avviata l'istruttoria e instaurato il contraddittorio sull'eventuale violazione del limite di cui all'art. 222 TUEL, l'Ente affermava di avere ritenuto non violato il limite dell'art. 222 TUEL, poiché, il Tesoriere, nel momento in cui concedeva l'anticipazione, verificava sistematicamente che, “a saldo” dei reciproci rapporti di dare e avere, non

fosse stato superato il ridotto limite quantitativo (ex art. 222 TUEL, pari ai 3/12 delle entrate correnti rendicontate nel 2010). In termini nominali il limite delle anticipazioni risultava dimostrato nei dati riportati nel questionario predisposto per la rilevazione dei dati da rendiconto significativi ai fini della relazione dei revisori dei conti, ai sensi delle già richiamate disposizioni.

In punto di diritto la Sezione remittente pone la questione se il limite di cui all'art. 222 TUEL vada applicato al totale delle anticipazioni richieste e ottenute, per cassa, nel corso dell'esercizio finanziario (quindi tenendo conto solo delle utilizzazioni e non dell'eventuale periodica, totale o parziale, ricostituzione del *plafond*, mediante continue o sporadiche restituzioni) registrate in incasso sul Titolo V ovvero vada rapportato, in modo costante, al saldo tra anticipazioni e restituzioni, per cassa, ritenendo che lo stesso limite si riferisca al "fido" massimo accordabile dal Tesoriere.

Il quesito posto dalla Sezione remittente è, pertanto, il seguente:

«Se il limite cumulativo dell'art. 222 TUEL (avente ad oggetto tanto le anticipazioni di tesoreria che le entrate a specifica destinazione di cui all'art. 195 TUEL) si traduca in un limite al "fido" accordabile dal Tesoriere, ovvero, se costituisca un limite sul totale delle somme complessivamente anticipabili dallo Stesso, senza tenere conto delle restituzioni medio tempore intervenute».

2. Le opzioni interpretative della Sezione remittente.

2.1) La Sezione remittente propone due soluzioni. La prima secondo la quale il tesoriere è tenuto a vigilare sull'osservanza del limite computando il totale delle utilizzazioni (quindi delle richieste di anticipazione accordate), senza tenere conto delle eventuali intermedie restituzioni. A sostegno di tale tesi deporrebbero le seguenti argomentazioni:

- a) il carattere derogatorio della disciplina rispetto alla costituzionale *golden rule* (art. 119, comma 6, Cost.), impone un'interpretazione rigorosa dei limiti di legge, in sintonia con la *voluntas legis* di limitare o escludere ogni ricorso agli impieghi di intermediari creditizi per il finanziamento della spesa corrente;
- b) la lettura sistematica della disposizione sull'anticipazione di tesoreria con l'art. 205-bis TUEL (introdotto con il comma 68, lett. c della Legge 31 dicembre 2004, n. 311) che disciplina l'apertura di credito in conto corrente, con funzione di finanziamento di un'opera;

- c) il principio contabile n. 2, punto 60, per cui per “per le anticipazioni di tesoreria, l’impegno è assunto in misura corrispondente all’ammontare massimo dell’anticipazione utilizzata nell’esercizio finanziario di riferimento”;
- d) la valorizzazione del ruolo del Consiglio comunale come organo di controllo e di indirizzo politico amministrativo che si esprime nel contenimento dell’azione della Giunta tenuta a rispettare il limite ex art. 222 TUEL con un corrispondente stanziamento di bilancio sul Titolo V, superato il quale sarebbe necessario procedere ad un riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell’art. 194, lett. e);
- e) la possibilità di verificare agevolmente, dal rendiconto della gestione ex art. 227 TUEL, il rispetto di tale limite.
- f) alcuni recenti, concordi, precedenti giurisprudenziali di questa Corte, in sede giurisdizionale, segnatamente la Sez. giurisd. Veneto, sentenza del 29 gennaio 2014, n. 36 e la Sez. giurisd. Calabria sentenza 15 aprile 2014, n. 139.

2.2) La seconda tesi, meno restrittiva, identifica l’oggetto del limite nel fido concedibile e non nella somma delle anticipazioni complessivamente corrisposte. Infatti, sostiene la Sezione campana, l’anticipazione di tesoreria si realizza nella forma tecnica dell’apertura di credito in conto corrente, sia pure contenuta entro limiti temporali e quantitativi precisi; forma tecnica la cui struttura non poteva non essere presente al Legislatore quando ha istituito il limite di cui all’art. 222 TUEL. Depongono, in questo senso, i seguenti argomenti:

- a) l’esistenza della regola costituzionale contenuta nell’art. 119, comma 6, Cost. impedisce interpretazioni analogiche, non interpretazioni flessibili e sistematiche delle sue eccezioni (anticipazioni di tesoreria entro il detto limite quantitativo);
- b) poiché la norma istituisce un limite e un obbligo a carico del tesoriere e solo indirettamente a carico degli enti locali, si deve ritenere che il legislatore abbia inteso riferire l’oggetto di tale obbligo al contenuto tipico della forma tecnica attraverso cui l’anticipazione si realizza (ovvero il “fido” dell’anticipazione di credito in conto corrente), anche a presidio di un valore essenziale dell’ordinamento, come la “certezza del diritto”;
- c) in un’ottica sistematica, i recenti interventi normativi hanno cercato di ampliare le maglie del ricorso all’anticipazione di tesoreria, con l’obiettivo di garantire la

- predetta efficacia della deroga (da ultimo il comma 12 dell'art. 12 del d.l. n. 133/2013);
- d) l'art. 205-*bis* TUEL disciplina una forma tecnica e positiva d'“indebitamento”, pertanto, i limiti ivi dettati non possono trovare ragion d'essere ed estensione nell'ambito di un'operazione, quale l'anticipazione di tesoreria, che per definizione legislativa non serve a drenare “risorse aggiuntive” ma a porre rimedio a momentanee deficienze di cassa (art. 3, comma 17, L.F. 2014);
- e) il principio contabile n. 2, nella versione 2004, punto 57, sembrava slegare espressamente l'operatività del limite da ogni riferimento agli stanziamenti di competenza, agganciandolo solo alla dinamiche di cassa. L'attuale versione del principio contabile, n. 2, punto 60, adottata nel 2009, non contraddice quella versione ed impone che, a scopo di neutralità dell'anticipazione sul bilancio, di contabilizzare gli importi, in perfetto parallelismo, tra accensione e utilizzo, obbligo di restituzione, accertamento e impegno;
- f) anche se la violazione del detto limite non emerge direttamente dal bilancio di previsione e dal rendiconto, è compito del tesoriere e dell'organo di revisione, in sede di verifiche di cassa (cfr. l'art. 223 e ss. TUEL) far emergere il superamento della soglia di legge e segnalarlo alla magistratura di controllo, nell'ambito dei controlli previsti dalla legge.

CONSIDERATO

La Sezione remittente nelle linee argomentative svolte per individuare il contenuto e, quindi, i limiti applicativi dell'art. 222 TUEL indaga con rigorosa puntualità i riferimenti costituzionali ed ordinamentali specifici, anche in termini comparativi, utili ad avvalorare le tesi esposte che si fondano, entrambe, sulla necessità di cogliere *aliunde* gli elementi logici necessari alla ricostruzione dell'effettiva portata dispositiva della norma. Il senso del vincolo quantitativo posto dalla norma deve, invece, essere colto, innanzitutto, in correlazione alla causa propria dell'istituto delle anticipazioni di tesoreria e poi valorizzato anche nell'ambito giuscontabilistico. Infatti, il limite indicato nell'art. 222 TUEL ha un duplice significato: uno che afferisce alla causa negoziale tipica e cioè alla funzione economica del contratto di finanziamento, l'altro che prende

consistenza alla luce dei principi dell'ordinamento contabile ma che è del tutto ininfluyente sul regolamento negoziale.

Tuttavia è necessaria una breve riflessione a più ampio raggio prima di soffermare l'attenzione su predetti concetti ed innanzitutto una preliminare puntualizzazione sistematica in base alla quale va osservato che l'art. 222 TUEL è collocato al Capo IV del Titolo V del TUEL che detta disposizioni per il servizio di tesoreria, sotto la rubrica *altre attività* affidate al tesoriere dell'ente e cioè: la gestione dei titoli e dei valori, art. 221 e anticipazione di tesoreria, art. 222. Attività, queste, la cui funzione economica specifica non è dissimile da quella che rientra nel novero delle analoghe attività privatistiche e che, con riferimento all'art. 222, non appare poter far sistema, come propone la sezione remittente per illustrare la soluzione più restrittiva, con l'art. 205-bis, che è collocato nel Titolo IV che disciplina gli investimenti. Questo significa anche che non è improprio che nell'analizzare i contenuti delle disposizioni ad esse riferite, si tengano presenti i contenuti tipici civilistici dei contratti con analoga causa. Nel caso in esame l'interesse è limitato solo all'art. 222.

Venendo ora a trattare dei significati del limite quantitativo ed in particolare quello ritenuto negoziale, va soffermata l'attenzione sul fatto che dal tenore letterale della norma si rilevano due elementi fattuali che caratterizzano l'attività di anticipazione e, dunque, gli accordi contrattuali, vale a dire: la reiterabilità delle richieste: “ Il tesoriere (...) concede anticipazioni di tesoreria (...)” e poi il limite oltre il quale la richiesta non è proponibile. Il punto focale, ai fini che ne occupa, è rappresentato da questa seconda condizione che, in sostanza, integra una clausola legale automaticamente inserita nel contratto di tesoreria e che vincola il tesoriere quanto l'ente, con la differenza che per il tesoriere non crea a suo carico uno specifico obbligo contrattuale, ma solo la facoltà di potersi legittimamente astenere dal dare esecuzione ad un'eventuale richiesta esorbitante il ridotto limite, in quanto tale adempimento non troverebbe vincolo e, conseguente, responsabilità nella disciplina contrattuale. L'ente, invece, è direttamente vincolato nell'esecuzione del contratto, nell'ottica della sana gestione finanziaria, ad attenersi alla clausola legale.

Quindi sotto questo primo profilo si può concludere che il limite dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, rappresenta un elemento della struttura negoziale del contratto di finanziamento ed in tal senso il suo

significato è, per così dire, autoconsistente limitandosi ad indicare la soglia del valore delle prestazioni alle quali è contrattualmente tenuto il tesoriere.

L'illustrazione del secondo significato è condotta con il criterio di cogliere la proiezione della specifica disciplina normativa contenuta nell'art. 222 TUEL, sul piano dei principi dell'ordinamento contabile.

In proposito deve considerarsi che i suddetti elementi contenutistici dell'anticipazione di tesoreria: la reiterabilità delle richieste ed il limite quantitativo, trovano fondamento in fattori incidenti sulla regolarità della gestione, altrimenti non avrebbe senso il contesto normativo nel quale la norma è inserita. Ma questo, giova ribadirlo, non snatura la funzione tipica dell'attività. Il primo e cioè la pluralità di richieste, risponde all'esigenza dell'ente di dover adempiere con tempestività alle proprie obbligazioni; obbligo rispetto al quale la carenza di liquidità non giustifica l'inadempimento secondo la regola del *genus numquam perit*. Dunque, ogni qual volta in corso di esercizio si determina una situazione di illiquidità temporanea, l'ente può fare ricorso al servizio di tesoreria per ottenere anticipazioni, attivando il relativo contratto allo scopo specifico stipulato. E' appena il caso di aggiungere, per completare l'illustrazione di tale aspetto funzionale dell'attività di anticipazione, che la tempestività dei pagamenti nella legislazione recente decreto legge n.66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89 (artt. 27 e 41) costituisce una priorità della regolarità delle gestioni al punto da prevedere responsabilità dirigenziali e disciplinari (art.27, comma 8) e vincoli alle gestioni (art. 41, comma 2) nonché integrare condizione per la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno (art. 41, comma 3) a seconda del rispetto o meno dei tempi di pagamento. Proprio in quest'ottica, è diventata prassi normativa, soprattutto negli ultimi tempi, a ragione delle continue modifiche al sistema di finanziamento degli enti locali che hanno determinato vuoti di liquidità, di colmare tali vuoti aumentando il limite delle anticipazioni, sia pure circoscritto temporalmente, così come ricordato anche dalla Sezione remittente. Questo porta ad una prima conclusione che la reiterabilità delle richieste costituisce il riflesso diretto della circostanza che la carenza di liquidità non è predeterminabile, né stimabile con largo anticipo ma può ripresentarsi più volte in corso di esercizio e soprattutto di diversa entità, così come il rientro dalla condizione di momentanea illiquidità può ripetersi più volte durante l'esercizio e per diversa entità. Situazione, questa, che con il livello di autonomia finanziaria raggiunto ora dagli enti territoriali, quantificabile in una misura media di

circa il 70% di entrate correnti proprie, e con la conseguente maggiore esposizione al rischio di difficoltà nella riscossione delle medesime entrate, va assumendo carattere di particolare criticità. Questo rischio è dedotto nel contratto di anticipazione con il tesoriere la cui causa tipica è quella di «*porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa*» (C. Cost. n. 188/2014) attraverso un finanziamento a breve termine. E' evidente che gli eccessi diacronici che determinano la precarietà della situazione di cassa possono raggiungere, come già considerato, livelli di intensità tali da poter assorbire anche non in corso avanzato d'esercizio, una gran parte del limite dell'anticipazione e rientrare a breve termine - come dovrebbe verificarsi in un'ordinata e attenta gestione - per il miglioramento degli incassi e magari ripresentarsi successivamente. Il tutto alla stessa stregua di quanto accade nei cosiddetti contratti di fido bancario. In sostanza, non si intravedono ragioni peculiari per cui nell'ambito delle pubbliche gestioni la causa del contratto di finanziamento a breve termine, alla quale è riconducibile l'anticipazione di tesoreria, debba essere limitata nella sua tipica funzione economica che è quella di assicurare per un certo tempo determinato, l'intero esercizio, disponibilità liquide entro un tetto prestabilito a prescindere dal numero delle prestazioni oggetto del regolamento contrattuale. La Corte Costituzionale, come già ricordato, ha individuato la specifica causa contrattuale come quella «*nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere*», C. Cost. n. 188/2014).

Quindi fermo restando che la causa economica del contratto di finanziamento è da ricondursi a quella appena ricordata, la ragione del limite, alla luce dei ricordati principi dell'ordinamento contabile, è quella, ovvia, di proporzionare il debito al livello di autosufficienza finanziaria accertata nel penultimo esercizio. Continuando nel parallelismo con gli istituti di diritto comune si tratta di un implicito criterio fisso di stima della sostenibilità finanziaria dell'esposizione debitoria, che si fonda sulla consistenza dei risultati certi relativi al livello di accertamenti delle entrate.

Rispettato tale limite non c'è motivo di limitare l'utilizzabilità dell'anticipazione se l'ente attraverso il rientro dal finanziamento già utilizzato, ricostituisce il *plafond* disponibile. In sostanza il corretto utilizzo delle anticipazioni rende irrilevante il metodo di computo del limite; ritenere che il diverso criterio del calcolo del limite

dell'anticipazione possa garantire l'uso corretto della stessa, non sembra avere concreti appigli logici.

Peraltro, individuare nel criterio restrittivo del computo del limite all'anticipazione di tesoreria un succedaneo alle regole di salvaguardia degli equilibri di bilancio, come ricordato dalla Sezione remittente in alcune pronunce delle Sezioni regionali: *“impedire all'ente locale un indebitamento in termini di cassa oltre le sue reali capacità debitorie, dunque oltre la possibilità di ripianare il prestito senza compromettere la stabilità e l'equilibrio strutturale del suo bilancio di cassa»*, significa alterare il sistema delineato dall'ordinamento contabile che affida ad altri e numerosi specifici istituti la salvaguardia di tutti gli equilibri.

Il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria può essere, invece, sintomo di una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti tipici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità. Ma tale evidenza non può andare oltre il suo significato sintomatico e giustificare, sul piano gestionale, l'adozione di misure necessarie a ripristinare ottimali condizioni di equilibrio e, in sede di controlli esterni, motivare un più attento monitoraggio della gestione.

Le argomentazioni fin qui svolte conducono a ritenere, conclusivamente, che l'anticipazione di tesoreria costituisce attività regolata nel contratto di tesoreria la cui causa negoziale tipica di un finanziamento a breve termine è integrata nella sua funzione economica dalla clausola del limite quantitativo indicato dall'art. 222 TUEL. La disciplina negoziale è da ritenersi causalmente neutra rispetto ai motivi di una sana gestione finanziaria che impongono il ricorso a tali risorse solo nel caso di momentanea illiquidità. L'inosservanza di tali criteri e regole può rilevare come fatto sintomatico di una precarietà strutturale degli equilibri di bilancio che motivano gli altri appropriati interventi previsti dalla legge. Per le esposte ragioni il limite dell'art. 222 TUEL è da intendersi come limite al “fido” accordabile dal Tesoriere, rapportato, in modo costante, al saldo tra anticipazioni e restituzioni.

P. Q. M.

Alla questione interpretativo-applicativa riassunta in premessa, concernente il limite alla anticipazione di cassa previsto dall'art. 222 del TUEL, è data soluzione nel

senso che:

il limite massimo delle anticipazioni di tesoreria concedibili (avente ad oggetto tanto le anticipazioni di tesoreria che le entrate a specifica destinazione di cui all'art. 195 TUEL), fissato dall'art. 222 TUEL nella misura dei tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente è da intendersi rapportato, in modo costante, al saldo tra anticipazioni e restituzioni medio tempore intervenute.

La Sezione regionale di controllo per la Campania renderà il parere richiesto tenendo conto delle indicazioni enunciate nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e s.m.i..

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 15 settembre 2014.

Il Relatore

F.to Rinieri Ferone

Il Presidente

F.to Mario Falcucci

Depositata in segreteria il 3 ottobre 2014

Il Funzionario incaricato

F.to Daniela Cerimoniale