



Del. n. 76/2016/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

Nella Camera di consiglio del 25 marzo 2016

composta dai magistrati:

Cons. Andrea LIBERATI - Presidente f.f.

Cons. Pasquale PRINCIPATO - Componente

Primo Ref. Valeria FRANCHI - Componente

Primo Ref. Marco Di MARCO – componente relatore

PARERE

COMUNE DI SASSOFERRATO

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del Comune di Sassoferrato, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Marche in data 1° febbraio 2016;

UDITO il relatore dott. Marco Di Marco;

FATTO

In data 1° febbraio 2016 è pervenuta, per il tramite del CAL della Regione Marche, una richiesta di parere formulata dal sindaco del Comune di Sassoferrato ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. 131/03.

Il sindaco, richiamato il contenuto dell'art. 31, co. 3 della legge 12 novembre 2011, n. 183 secondo il quale "il *saldo finanziario tra entrate finali e spese finali calcolato in termini di competenza mista è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la*

parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti, come riportati nei certificati di conto consuntivo" interroga la Sezione sulla corretta interpretazione da attribuire al termine "incassi" con specifico riferimento al caso in cui nell'ultimo giorno lavorativo dell'esercizio sia stato ordinato un trasferimento da parte di un altro ente (la Regione Marche) soggetto al regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720.

Infatti, ai sensi della vigente normativa, i versamenti a favore di enti sottoposti al regime di tesoreria unica di cui alla L. 720/84 debbono essere effettuati mediante girofondi. Per tale modalità «la Banca d'Italia invia giornalmente ai tesoriери o cassieri un flusso informativo telematico contenente le operazioni eseguite a valere sulle contabilità speciali di tesoreria unica » (art. 8, Decreto Ministro dell'Economia e delle finanze del 04.08.2009) e « i tesoriери o cassieri contabilizzano i versamenti ... il giorno successiva a quello di ricezione del flusso informativo di cui al successivo articolo» (art. 2, c. 2 Decreto Ministro dell'Economia e delle finanze cit.).

I dubbi interpretativi dell'ente scaturiscono dal fatto che la Regione Marche ha disposto in data 31 dicembre 2015 un trasferimento in favore del Comune di Sassoferrato accreditato nella contabilità speciale di tesoreria unica in data 4 gennaio 2016 (primo giorno lavorativo successivo).

Ciò posto, l'amministrazione chiede di sapere se il calcolo del saldo finanziario degli enti sottoposti al regime di tesoreria unica debba essere calcolato con riferimento alla data in cui l'operazione è stata ordinata ed addebitata all'ente che effettua il pagamento, ovvero con riferimento alla data di effettiva disponibilità della somma (valuta).

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

CON RIFERIMENTO ALLE QUESTIONI DI RICEVIBILITA' E DI AMMISSIBILITA'

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità del parere.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti sia esercitata attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richiesta delle Regioni nonché dei Comuni, Province e Città Metropolitane, da inoltrare per il tramite del CAL, se istituito.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto è stata formulata dal sindaco che ha la rappresentanza legale dell'ente, ed è pervenuta per il tramite del CAL.

Sotto il profilo oggettivo la richiesta risulta parimenti ammissibile poiché concerne le modalità di determinazione del saldo finanziario rilevate ai fini del rispetto del patto di stabilità e, quindi, l'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica. Il quesito, inoltre, pur originando da una fattispecie concreta, può essere affrontato e risolto in termini di carattere generale perché affronta problematiche che possono venire in rilievo ogniqualvolta un pagamento venga effettuato alla fine dell'esercizio e contabilizzato nella tesoreria dell'ente beneficiario all'inizio dell'esercizio successivo.

NEL MERITO

1. Il quesito posto dal Comune di Sassoferrato ha per oggetto la corretta quantificazione degli incassi da considerare ai fini del c.d. saldo di competenza mista.

Infatti, l'art. 3, co. 31 cit. prevede che le entrate siano considerate computando gli accertamenti, per la parte corrente, e gli incassi, per la parte capitale del bilancio.

Il quesito all'esame della Sezione pone il problema di stabilire se il pagamento disposto al termine dell'esercizio 2015 dalla Regione tramite girofondi sulla contabilità speciale di tesoreria unica del comune e contabilizzato dall'istituto tesoriere di quest'ultimo nella prima giornata lavorativa dell'esercizio successivo possa essere incluso tra gli "incassi" dell'esercizio 2015.

Il corretto inquadramento della problematica richiede una breve premessa sul meccanismo di funzionamento del sistema di tesoreria unica.

L'art. 35, co. 8 del decreto legge 24 gennaio 2011, n. 1 così come modificato dall'art. 1, comma 395, L. 23 dicembre 2014, n. 190, ha sospeso fino al 31 dicembre 2017 il regime di tesoreria unica c.d. mista introdotto dall'art. 7 del D. Lgs. 7 agosto 1997, n. 297 ed ha ripristinato il sistema della tesoreria unica tradizionale di cui all'art. 1 della L. 720/84.

La norma da ultimo citata stabilisce che *<<gli istituti e le aziende di credito, tesorieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla presente legge, effettuano (...) le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le entrate proprie dei predetti enti ed organismi, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracanon e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui, devono affluire in contabilità speciale infruttifera, nella quale devono altresì essere versate direttamente le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. Le operazioni di pagamento sono addebitate in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi>>.*

La ratio delle norme in materia di tesoreria unica è quella di consentire allo Stato, in riferimento ad un interesse dell'intera comunità nazionale, il controllo della liquidità e la disciplina dei relativi flussi monetari e, in particolare, di evitare che somme reperite attraverso il ricorso al debito pubblico (e comportanti il pagamento di oneri finanziari) finiscano per giacere inutilizzate presso gli istituti tesorieri dei vari enti pubblici. Infatti, secondo quanto autorevolmente affermato dalla Consulta il sistema della tesoreria unica "è ispirato alla esigenza fondamentale per lo Stato di limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti. Tale esigenza e le norme di legge che ad essa si ispirano sono, dunque, espressione del potere di coordinamento della finanza regionale con quella nazionale e degli enti locali, che l'art. 119 della Costituzione attribuisce allo Stato" (C. Cost., sentenza n. 132/93).

Con la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 24 marzo 2012, n. 11 sono state fornite istruzioni operative connesse al ripristino della tesoreria unica tradizionale.

Le regole di funzionamento del sistema di tesoreria unica sono attualmente stabilite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 4 agosto 2009 che disciplina, in sostituzione del tradizionale sistema basato su documenti cartacei, le modalità di regolamento telematico dei rapporti tra la tesoreria statale ed i tesorieri degli enti assoggettati al sistema di tesoreria unica.

Con specifico riferimento ai trasferimenti di fondi giacenti nelle contabilità speciali di tesoreria unica a favore di altre contabilità speciali di tesoreria unica, l'art. 5, co. 7 del D.M. cit. prevede che la regolazione dei rapporti di debito e credito avvenga ai sensi dell'art. 44 della legge 7 agosto 1982, n. 526 ovvero tramite girofondi.

Le modalità operative con cui devono essere effettuati i pagamenti tramite girofondi sono stabilite dal Decreto del Ministero del Tesoro del 20 ottobre 1982. L'art. 4 del citato decreto, in attuazione dell'art. 44 della L. 526/82, dispone che <<I pagamenti (...) da effettuarsi da enti titolari di contabilità speciali presso le sezioni di tesoreria provinciale a favore di altri enti parimenti intestatari di contabilità speciali, sono regolati con emissione di titoli di spesa tratti sulla sezione di tesoreria provinciale competente per territorio ed intestati all'ente destinatario, da estinguersi mediante commutazione in quietanza di entrata alla rispettiva contabilità speciale>>.

Quanto poi alla successiva contabilizzazione ad opera dei tesorieri dei versamenti pervenuti tramite girofondi (versamenti pervenuti dalle amministrazioni dello Stato comprese quelle con ordinamento autonomo, nonché dagli enti di cui alle tabelle A e B annesse alla legge 29 ottobre 1984, n. 720), l'art. 2 del DM 4 agosto 2009 prevede che essa avvenga il giorno successivo a quello di ricezione del flusso informativo telematico inviato con cadenza giornaliera dalla Banca d'Italia contenente le operazioni eseguite a valere sulle contabilità speciali di tesoreria unica, le operazioni eventualmente respinte, il saldo provvisorio del giorno, nonché il saldo definitivo riferito alla giornata precedente.

Da quanto fin qui detto emerge che vi è uno iato temporale tra il momento in cui il trasferimento viene accreditato mediante giroconto sulla contabilità speciale di tesoreria unica e la contabilizzazione da parte dell'istituto tesoriere dell'ente che lo riceve.

Infatti, mentre in base al particolare meccanismo del girofondi (commutazione del titolo di spesa in quietanza di entrata) la movimentazione delle contabilità speciali di tesoreria unica degli enti che effettuano e ricevono il pagamento avviene contemporaneamente, la contabilizzazione da parte del tesoriere avviene nella giornata successiva alla comunicazione effettuata dalla Banca d'Italia ai sensi del DM 4 agosto 2009.

Ritiene il Collegio che ai fini della quantificazione delle riscossioni che contribuiscono alla determinazione del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno debba farsi necessariamente riferimento ai dati elaborati dall'istituto tesoriere dell'ente.

Occorre considerare, infatti, che le risorse finanziarie a disposizione dell'ente – ivi incluse quelle provenienti da trasferimento da altro ente pubblico soggetto al regime di contabilità speciale unica – sono soltanto quelle che risultano dal c.d. "conto di fatto" ossia dall'effettiva disponibilità del conto corrente dell'istituto tesoriere. Al contrario, le operazioni che non risultano ancora contabilizzate nel conto del tesoriere non essendo rilevate dalla contabilità finanziaria dell'ente, non possono essere prese in considerazione ai fini della determinazione dei saldi o dei risultati dell'esercizio.

Diversamente opinando verrebbe compromessa la fondamentale esigenza di non alterare il concorso alla manovra degli enti locali rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente atteso che ai fini del calcolo dell'indebitamento netto dell'anno di riferimento rilevano le poste come iscritte nei bilanci e non quelle convenzionalmente considerate sulla base di rettifiche di integrazione o di storno.

Conclusivamente, ai fini della determinazione del saldo finanziario devono essere computate le sole riscossioni contabilizzate dall'istituto tesoriere entro la fine dell'esercizio, nel rispetto dei tempi e delle modalità definite dalla normativa di settore richiamata in materia di tesoreria speciale unica.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere la presente deliberazione al sindaco del Comune di Sassoferrato e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 25 marzo 2016.

Il relatore
f.to Marco Di Marco

Il Presidente f.f.
f.to Andrea Liberati

Depositata in Segreteria in data 29 marzo 2016

Il direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra