



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 310/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 28 agosto 2013, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario	PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario - relatore

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, 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 d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bolzano Novarese (NO), in data 11 luglio 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 25 luglio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Bolzano Novarese (NO) espone che il Consorzio CISS di Borgomanero (22 Comuni con oltre 65.000 abitanti), ente strumentale per la gestione associata della funzione socio-assistenziale, così come previsto dalla normativa regionale, dispone di un avanzo di amministrazione di euro 145.230,84, accertato a consuntivo 2012.

Nella predisposizione del bilancio di previsione 2013, risulta essenziale per l'ente, per altro non soggetto a patto di stabilità, poter applicare una quota di tale avanzo per raggiungere il pareggio senza dover ricorrere ad una forzosa riduzione dei servizi essenziali erogati, a danno dei cittadini più bisognosi (anziani non autosufficienti, disabili, minori e famiglie in gravi difficoltà).

Tuttavia, poiché i recenti vincoli normativi vietano l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione in presenza di anticipazione di cassa, al CISS, che si trova da tempo in questa anomala situazione di tesoreria, non sarebbe consentito operare in tal senso, a differenza degli anni scorsi.

Si fa però rilevare che l'ente, che vive di trasferimenti regionali, quote pro-capite dei Comuni, compartecipazioni dell'ASL per un totale di circa 4 milioni su 5, è ormai in uno stato fisiologico di anticipazione di cassa, poiché subisce un cronico ritardo nell'introytare i suddetti trasferimenti, assegnati ma non erogati, da cui deriva una situazione creditoria significativa in assenza di liquidità, che impone il ricorso all'anticipazione. Le spese sostenute sono rappresentate dalla regolare copertura dei servizi erogati, entro termini stabiliti e non differibili.

L'applicazione rigida della norma che non consente l'utilizzo dell'avanzo pone il CISS in condizione di non poter garantire i servizi essenziali di competenza, venendo meno ai propri compiti istituzionali e assumendosi la responsabilità di azioni lesive dei diritti all'assistenza, sanciti dalla Costituzione.

Il Sindaco del Comune di Bolzano Novarese chiede, pertanto, se nella particolare situazione sopra evidenziata, in considerazione che il ricorso all'anticipazione di cassa non è certamente sintomo di deficit strutturale ma esclusivamente conseguenza di oggettivi ritardi nei trasferimenti, non imputabili all'ente ma da questo subiti, si possa procedere all'applicazione e all'utilizzo dell'avanzo maturato e accertato.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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.

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.

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.

AMMISSIBILITÀ 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITÀ 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

La norma vincolistica di finanza pubblica a cui fa riferimento il quesito proveniente dal Sindaco del Comune di Bolzano Novarese è l'art. 3, comma 1, lett. h) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, che ha aggiunto all'articolo 187 del TUEL il comma 3-bis.

La richiamata disposizione legislativa vieta l'utilizzo da parte degli enti locali dell'avanzo di amministrazione non vincolato, nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 TUEL (Utilizzo di entrate a specifica destinazione) e 222 TUEL (Anticipazioni di tesoreria), fatto salvo l'utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio di cui all'articolo 193 TUEL.

La ratio della norma richiamata è quella di impedire che enti in condizioni di cassa deficitarie possano incrementare le spese per effetto della capacità autorizzatoria del bilancio di previsione, senza un corrispondente effettivo incremento delle entrate di competenza.

Come noto, l'anticipazione di tesoreria costituisce una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo e protratta per gran parte dell'esercizio, produce un aggravio finanziario per l'ente, costituito dagli interessi passivi correlati; inoltre, può essere sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, può configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Il divieto di cui al comma 3-bis dell'art. 187 TUEL opera, quindi, - giusta il richiamo alla situazione di cui all'art. 222 TUEL - in costanza di utilizzo dell'anticipazione di cassa, situazione in cui versa l'ente locale che, avendo deliberato in merito, non abbia ancora provveduto al relativo rimborso (in questi termini si esprime, peraltro, la Relazione illustrativa alla legge di conversione del D.L. n. 174/2012).

È evidente, invece, che in presenza di situazioni in cui l'ente, pur sopperendo a momentanee carenze di liquidità, quantitativamente limitate, mediante anticipazioni di cassa tempestivamente rimborsate, sia comunque in grado di acquisire entrate sufficienti a garantire i propri equilibri di bilancio durante l'esercizio finanziario, il problema è piuttosto rappresentato da un disallineamento temporale tra acquisizione delle risorse a bilancio (nella fattispecie, mediante trasferimenti) e spese necessarie per garantire i servizi.

Tuttavia, le uniche eccezioni alla regola di cui al divieto in discorso, oltre che per i casi di utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio ex art. 193 TUEL, sono state introdotte espressamente dal Legislatore in occasione della conversione del D.L. 21 maggio 2013, n. 54, ad opera della Legge 18 luglio 2013, n. 85 che, emendando parzialmente l'art. 1 del decreto stesso, ha previsto fra le disposizioni in materia di imposta municipale propria, che *"i comuni che ricorrono all'anticipazione di tesoreria esclusivamente per la sospensione di cui al comma 1 possono utilizzare, per l'anno 2013, l'avanzo di amministrazione non vincolato, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 187, comma 3-bis, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (comma 2-bis). Gli oneri per interessi a carico dei comuni per l'attivazione delle*

maggiori anticipazioni di tesoreria sono rimborsati a ciascun comune dal Ministero dell'interno, con modalità e termini fissati con decreto del Ministero dell'interno, da adottare entro 20 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto (comma 3). L'applicazione delle disposizioni dei commi 2 e 3 è estesa, su richiesta dei comuni interessati, anche alle unioni di comuni con riferimento, in tutto o in parte e in alternativa al suo utilizzo da parte del singolo comune, all'incremento di anticipazione consentito e riconosciuto a ciascun comune componente dell'unione ai sensi del comma 2. Alla restituzione dell'anticipazione provvedono i singoli comuni componenti dell'unione nella misura pari alla quota dell'anticipazione richiesta da ciascuno di essi (comma 3-bis)".

Pertanto, in assenza di ulteriori disposizioni derogatorie alla norma in questione, può ritenersi che l'ente possa esclusivamente adottare opportune soluzioni gestionali per ottenere un riallineamento tra acquisizione delle entrate e spese che consenta di rientrare dall'anticipazione ed accedere alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione non vincolato, poiché, per i motivi sopra esposti, il divieto in questione non si configura in termini assoluti, ma opera in presenza di un ricorso reiterato o continuativo all'anticipazione di cassa.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 28 agosto 2013.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il 29/08/2013

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola