



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 28.04.2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la nota del giorno 18 marzo 2015, con la quale il Presidente della Provincia di Varese ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

PREMESSO CHE

Il Presidente della Provincia di Varese, con nota del giorno 18 marzo 2015, dopo aver premesso che

- "non essendo ancora stato approvato il bilancio di previsione 2015, il cui termine è stato differito per legge alla data del prossimo 31 maggio, questo ente si trova in esercizio provvisorio";
- "la gestione corrente avviene ai sensi dell'articolo 163, comma 1, secondo periodo del Tuel, ai sensi del quale *'nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria, gli enti gestiscono gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione o l'esercizio provvisorio, ed effettuano i pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli stanziamenti di competenza al netto del fondo pluriennale vincolato'*. Il comma 3, ultimo periodo, della stessa disposizione prevede espressamente che nel corso dell'esercizio provvisorio si possa ricorrere all'anticipazione di tesoreria di cui all' articolo 222 del Tuel";
- "l'ultimo bilancio approvato, come risultante dall'assestamento generale, non presenta i relativi stanziamenti né in entrata (titolo V, categoria 1), né in uscita (titolo III, intervento 1 per le restituzioni e titolo I, intervento 6, per gli interessi passivi)",
chiede alla Sezione un parere "sulle modalità operative dell'utilizzo dell'anticipazione".

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Province, si osserva che il Presidente 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin

dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Deve preliminarmente evidenziarsi come l'analisi delle questioni proposte dall'Ente rimane circoscritta ai profili generali ed astratti relativi all'interpretazione delle disposizioni che vengono in rilievo, essendo preclusa qualunque interferenza sulle scelte gestionali riservate alla discrezionalità dell'Ente.

In quest'ottica, dunque, il quesito formulato dalla Provincia istante si sostanzia nell'evidenziazione della possibilità di far ricorso all'anticipazione di tesoreria in costanza di esercizio provvisorio.

Com'è noto, se il bilancio di previsione non viene approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente e previa autorizzazione del Ministero dell'Interno,

l'esercizio provvisorio. Per quanto riguarda nella specie la corrente annualità, il termine di approvazione del bilancio di previsione è stato differito al 31 maggio 2015 (cfr. D.M. Ministero dell'Interno 16 marzo 2015), essendo autorizzato, dunque, fino a tale data l'esercizio provvisorio.

Quest'ultimo risulta in generale disciplinato dall'art. 163 TUEL. Per quanto qui maggiormente interessa, deve essere richiamato il comma 3 della disposizione ora ricordata, che prevede, all'ultimo periodo, che "nel corso dell'esercizio provvisorio è consentito il ricorso all'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222". Secondo quest'ultima disposizione "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 ai primi tre titoli di entrata del bilancio". Il disposto dell'art. 222 TUEL ora ricordato è stato in parte derogato, in senso favorevole per gli Enti

locali, dall'art. 1, comma 542, della Legge n. 190/2014, che ha prorogato al 31 dicembre 2015 l'innalzamento operato dall'art. 2, comma 3 bis, del D.L. n. 4/2014, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 50/2014, del limite massimo di ricorso da parte degli Enti locali ad anticipazioni di tesoreria, di cui al menzionato comma 1 dell'articolo 222 TUEL, da tre a cinque dodicesimi, al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al D.Lgs. n. 231/2002.

2. Il quadro normativo ora richiamato appare chiaro nel consentire la possibilità per l'Ente di fare ricorso all'anticipazione di tesoreria durante l'esercizio provvisorio, nei limiti, per quanto attiene il corrente anno, dei cinque dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio. A ciò non osta, dunque, la mancata indicazione nell'ultimo bilancio approvato, come risultante dall'assestamento generale, dei relativi stanziamenti in entrata (titolo V, categoria 1) e in uscita (titolo III, intervento 1 per le restituzioni e titolo I, intervento 6, per gli interessi passivi). Il bilancio approvato assume rilievo relativamente all'esercizio cui si riferisce l'esercizio provvisorio, infatti, per le voci di spesa, rispetto alle quali sono gestiti gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato e sono effettuati pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli stanziamenti di competenza al netto del fondo pluriennale vincolato. In questo senso devono, altresì, richiamarsi:

- nuovamente il comma 3 dell'art. 163 TUEL, che, oltre a far salva la possibilità di fare ricorso all'anticipazione di tesoreria, vieta il ricorso all'indebitamento e prevede che "gli enti possono impegnare solo spese correnti, le eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro, lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza";
- il comma 5 della medesima disposizione, che statuisce che "gli enti possono impegnare mensilmente, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, per ciascun programma, le spese di cui al comma 3, per importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente, ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato, con l'esclusione delle spese:
 - a) tassativamente regolate dalla legge;
 - b) non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi;
 - c) a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti".

Come si ricava, altresì, chiaramente dal Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 3.26, le anticipazioni di cassa "non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad

essere chiuse entro l'esercizio". Giova, al riguardo, incidentalmente ricordare che questa Corte abbia evidenziato come l'esistenza di squilibri nella gestione di cassa, specie se prolungati e concernenti importi significativi, possa costituire un elemento di criticità nel quadro di una sana gestione finanziaria, in quanto possibile sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza (cfr. *ex plurimis*, da ultimo, deliberazione di questa Sezione n.70/2015/PRSE).

Ciò ricordato, merita, altresì, di essere richiamato il successivo Principio, contenuto nell'allegato n.4/2 al D.Lgs. n. 118/11, sub 2, che chiarisce come "il bilancio di previsione, almeno triennale di competenza, e di cassa nel primo esercizio, ha carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa ed ai pagamenti, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria. La funzione autorizzatoria fa riferimento anche alle entrate per accensione di prestiti".

3. Ne deriva, dunque, per quanto qui maggiormente interessa che, come evidenziato dal Principio 11.3 del menzionato allegato n. 4/2, le anticipazioni di tesoreria continuano ad essere erogate sulla base di quanto previsto dalla legge e dalle convenzioni di tesoreria; con la conseguenza che "l'istituzione di un apposito titolo delle entrate e delle spese - dedicato alla registrazione di tali operazioni e con riferimento al quale gli stanziamenti non svolgono funzione autorizzatoria, sia in entrata, che in spesa - risponde all'esigenza di evidenziarne le specifiche modalità di gestione, in particolare con riferimento alle operazioni di accensione e rimborso di prestiti".

Venendo al profilo della contabilizzazione di tale operazione si ricorda che il principio applicato della contabilità finanziaria 3.26 invita alla corretta applicazione del principio contabile generale n. 4 dell'integrità, in base al quale la registrazione delle entrate e delle spese deve aver luogo per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate.

Con la conseguenza che "alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse".

3.1. L'ente, dunque, può in costanza di esercizio provvisorio, deliberare il ricorso all'anticipazione di tesoreria, nel limite massimo previsto, per il 2015, dal combinato disposto dell'art. 222 TUEL e dell'art. 1, comma 542, della Legge n. 190/2014, dovendo evidentemente individuare nell'approvando bilancio di previsione, gli stanziamenti idonei a consentire il rimborso dell'anticipazione concretamente fruita dall'Ente e degli eventuali interessi maturati.

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nel senso che: alla luce del disposto dell'art. 163, comma 3, TUEL, nel corso dell'esercizio provvisorio l'ente locale può fare ricorso all'anticipazione di tesoreria,

nei limiti previsti dall'art. 222 TUEL, a ciò non ostando, nell'ultimo bilancio approvato, il mancato stanziamento in entrata (titolo V, categoria 1) e in uscita (titolo III, intervento 1 per le restituzioni e titolo I, intervento 6, per gli interessi passivi).

Il Relatore
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
Il 28/04/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)