

LA  
SEZIONE ENTI LOCALI

UDITO il relatore nelle adunanze del 5 e del 12 maggio 1986;

VISTA l'ordinanza 2 maggio 1986 con la quale sono stati fissati gli argomenti all'ordine del giorno per l'odierna adunanza, fra cui figura quello relativo all'inadempimento nella presentazione dei conti consuntivi esercizi finanziari 1982 e 1983;

CONSIDERATO

Con deliberazione adottata in data 26 luglio 1984 questa Sezione, nel riferire al Parlamento sul piano delle rilevazioni da valere per l'esercizio finanziario 1983, evidenziava lo stato di inadempienza in cui versavano numerosi enti nella trasmissione dei conti consuntivi e poneva in evidenza come tale situazione imponesse opportune iniziative intese, da un lato, a sollecitare l'esercizio del controllo sostitutivo da parte dei competenti comitati regionali di controllo e, dall'altro, alla diretta adozione di adeguate misure volte

ad ottenere una più puntuale osservanza del precetto legislativo contenuto nell'art. 13 della legge 16 febbraio 1982 n. 51, propedeutico all'assolvimento delle funzioni demandate alla Sezione.

Con deliberazione in pari data veniva inoltre rivolta specifica richiesta agli enti ai fini della necessaria trasmissione dei conti consuntivi, con contestuale fissazione del termine al 15 febbraio 1985 e comunicazione della stessa agli organi di controllo.

Malgrado tali iniziative, alcuni enti, successivamente alla scadenza del predetto termine, risultavano ancora inadempienti nella trasmissione dei conti, per cui la Sezione, con deliberazione n. 29 del 25 novembre 1985, provvedeva a constatare definitivamente l'inadempimento, accertandolo "per ogni effetto di legge" e fissando l'odierna adunanza per i conseguenziali provvedimenti.

Tuttora inadempienti nella trasmissione dei conti 1982 e 1983 risultano i seguenti enti:

Spoletto (PG)	eser.finanz.	1982 e 1983
Afragola (NA)	" "	1983
Isola del Liri (FR)	" "	1982 e 1983
Belpasso (CT)	" "	1983

Pomigliano d'Arco (NA)	eser.finanz.	1982 e 1983
Nocera Superiore (SA)	" "	1982 e 1983
Quartu S.Elena (CA)	" "	1982 e 1983
Pontecagnano Faiano (SA)	" "	1982 e 1983
Monreale (PA)	" "	1982 e 1983

Si osserva in proposito che, con la trasmissione dei conti a questa Sezione, gli enti locali si rendono adempienti a tutti gli obblighi previsti dalle norme vigenti in tema di presentazione di consuntivi, mentre l'eventuale inosservanza è di rilievo anche per quanto concerne i provvedimenti da assumersi, nella competente e diversa sede giurisdizionale, ad istanza del Procuratore generale, ivi comprese le iniziative intese all'applicazione della pena pecuniaria, così come previsto dagli art. 45 e segg. del T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti (r.d. 12 luglio 1934 n. 1214) e 35 e segg. del regolamento di procedura (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038).

Per tale ultimo effetto, l'avvenuto accertamento dell'inadempimento nella presentazione dei conti consuntivi, effettuato da questa Sezione, preceduto dalla fissazione del termine per la presentazione dei conti stessi, può dare ingresso all'attivazione nella sede giurisdizionale per la comminatoria delle misure san-

zionatorie previste delle norme vigenti "in ragione della mora". Resta fermo, comunque, l'obbligo di presentazione dei conti da parte degli enti locali a questa Sezione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione enti locali, in considerazione del perdurante stato di inadempimento in cui versano gli enti locali citati in motivazione nella trasmissione dei conti consuntivi relativi agli esercizi 1982 e 1983, ne dà comunicazione al Procuratore generale presso questa Corte, nonché ai vice procuratori generali presso la sede di Palermo e di Cagliari, per le iniziative di competenza.

L'ESTENSORE

(f.to Francesco GARRI)

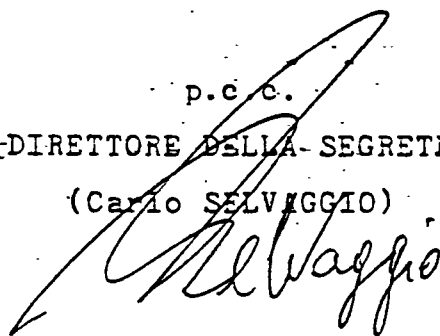
IL PRESIDENTE

(f.to Salvatore BUSCEMA)

p. e. c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVIGGIO)



LA  
SEZIONE ENTI LOCALI

UDITO il relatore nelle adunanze del 5 e del 12 maggio 1986;

VISTA l'ordinanza 2 maggio 1986 con la quale sono stati fissati gli argomenti all'ordine del giorno per l'ordinaria adunanza, fra cui figura quello relativo all'inadempimento nella presentazione dei conti consuntivi esercizio finanziario 1984;

CONSIDERATO

Con deliberazione adottata in data 29 luglio 1985 questa Sezione, nel riferire al Parlamento sul piano delle rilevazioni da valere per l'esercizio finanziario 1984, evidenziava lo stato di inadempienza in cui versavano numerosi enti nella trasmissione dei conti consuntivi e poneva in evidenza come tale situazione imponesse opportune iniziative intese, da un lato, a sollecitare l'esercizio del controllo sostitutivo da parte dei competenti comitati regionali di controllo e, dall'altro, alla diretta adozione di adeguate misure volte ad ottenere una più puntuale osservanza del precetto

legislativo contenuto nell'art. 13 della legge 16 febbraio 1982 n. 51, propedeutico all'assolvimento delle funzioni demandate alla Sezione.

Con deliberazione in data 10 febbraio 1986 veniva constatato l'inadempimento degli enti all'obbligo di trasmissione dei conti consuntivi 1984, accertandolo "per ogni effetto di legge" con contestuale fissazione del termine finale del 30 aprile 1986 e comunicazione della stessa agli organi di controllo.

Risultano tuttora inadempienti nella trasmissione dei conti 1984 gli enti di cui all'allegato elenco.

Si osserva in proposito che, con la trasmissione dei conti a questa Sezione, gli enti locali si rendono adempienti a tutti gli obblighi previsti dalle norme vigenti in tema di presentazione di consuntivi, mentre l'eventuale inosservanza è di rilievo anche per quanto concerne i provvedimenti da assumersi, nella competente e diversa sede giurisdizionale, ad istanza del Procuratore generale, ivi comprese le iniziative intese all'applicazione della pena pecuniaria, così come previsto dagli art. 45 e segg. del T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti (r.d. 12 luglio 1934 n. 1214) e 35 e segg. del regolamento di procedura (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038).

Per tale ultimo effetto, l'avvenuto accertamento

dell'inadempimento nella presentazione dei conti consuntivi, effettuato da questa Sezione, preceduto dalla fissazione del termine per la presentazione dei conti stessi, può dare ingresso all'attivazione nella sede giurisdizionale - previ gli accertamenti sui motivi del ritardo - per la comminatoria delle misure sanzionatorie previste delle norme vigenti "in ragione della mora". Resta fermo, comunque, l'obbligo di presentazione dei conti da parte degli enti locali a questa Sezione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione enti locali, in considerazione del perdurante stato di inadempimento in cui versano gli enti locali citati in motivazione nella trasmissione dei conti consuntivi relativi all'esercizio 1984, ne dà comunicazione al Procuratore generale presso questa Corte, nonché ai vice procuratori generali presso la sede di Palermo e di Cagliari, per le iniziative di competenza.

L'ESTENSORE

(f.to Francesco GARRI)

IL PRESIDENTE

(f.to Salvatore BUSCEMA)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)

*Carlo Selvaggio*

PAGINA BIANCA





TRENTINO ALTO ADIGE

Amministrazione comunale di TRENTO (TN)

VENETO

Amministrazione comunale di MONTAGNANA (PD)

Amministrazione provinciale di TREVISO

Amministrazioni comunali di PREGANZIOL (TV)

S.BIAGIO DI CALLALTA (TV)

VALDOBBIADENE (TV)

CAMPONOGARA (VE)

CHIOGGIA (VE)

CONCORDIA SAGGITARIA (VE)

MUSILE DI PIAVE (VE)

S.MICHELE AL TAGLIAMENTO (VE)

SPINEA (VE)

CEREA (VR)

PESCHIERA DEL GARDA (VR)

CASSOLA (VI)

FRIULI VENEZIA GIULIA

Amministrazioni comunali di AVIANO (PN)

CERVIGNANO DEL FRIULI (UD)

LIGURIA

Amministrazioni comunali di SANTA MARGHERITA LIGURE (GE)  
BORDIGHERA (IM)  
VENTIMIGLIA (IM)  
ALBENGA (SV)

TOSCANA

Amministrazione provinciale di FIRENZE  
Amministrazione comunale di MONTE ARGENTARIO (GR)

LAZIO

Amministrazioni comunali di ANAGNI (FR)  
FROSINONE (FR)  
ISOLA DEL LIRI (FR)  
VEROLI (FR)  
Amministrazione provinciale di LATINA  
Amministrazioni comunali di APRILIA (LT)  
CISTERNA DI LATINA (LT)  
FONDI (LT)  
LATINA (LT)  
MINTURNO (LT)  
PONTINIA (LT)  
SABAUDIA (LT)

Amministrazioni comunali di    SEZZE (LT)  
                                      TERRACINA (LT)  
                                      RIETI (RI)  
                                      ANZIO (RM)  
                                      ARICCIA (RM)  
                                      CERVETERI (RM)  
                                      CIVITAVECCHIA (RM)  
                                      FRASCATI (RM)  
                                      MENTANA (RM)  
                                      MONTEROTONDO (RM)  
                                      TIVOLI (RM)  
                                      VELLETRI (RM)  
                                      VITERBO (VT)

UMBRIA

Amministrazioni comunali di    CORCIANO (PG)  
                                      GUBBIO (PG)  
                                      MAGIONE (PG)  
                                      SPOLETO (PG)

ABRUZZO

Amministrazioni comunali di    GUARDIAGRELE (CH)  
                                      LANCIANO (CH)  
Amministrazione prov. le di    L'AQUILA

Amministrazioni comunali di PENNE (PE)  
ALBA ADRIATICA (TE)

MOLISE

Amministrazione comunale di TERMOLI (CB)  
Amministrazione provinciale di ISERNIA  
Amministrazioni comunali di ISERNIA  
VENAFRO (IS)

CAMPANIA

Amministrazioni comunali di AVELLINO (AV)  
ARIANO IRPINO (AV)  
CERVINARA (AV)  
MIRABELLA ECLANO (AV)  
MONTELLA (AV)  
MONTORIO INFERIORE (AV)  
MONTESARCHIO (BN)  
AVERSA (CE)  
CAPUA (CE)  
CARINOLA (CE)  
FRIGNANO (CE)  
MADDALONI (CE)  
MARCIANISE (CE)  
MONDRAGONE (CE)  
ORTA DI ATELLA (CE)  
PIEDIMONTE MATESE (CE)  
SAN CIPRIANO D'AVERSA (CE)

Amministrazioni comunali di SAN FELICE A CANCELLO (CE)  
SAN MARCELLINO (CE)  
SANTA MARIA A VICO (CE)  
SANTA MARIA CAPUA VETERE (CE)  
SANT'ARPINO (CE)  
VILLA LITERNO (CE)

Amministrazione provinciale di NAPOLI

Amministrazioni comunali di AFRAGOLA (NA)  
BACOLI (NA)  
BOSCOREALE (NA)  
ERCOLANO (NA)  
GRAGNANO (NA)  
ISCHIA (NA)  
MELITO DI NAPOLI (NA)  
NAPOLI  
NOLA (NA)  
OTTAVIANO (NA)  
POMIGLIANO D'ARCO (NA)  
POMPEI (NA)  
PORTICI (NA)  
S. GIUSEPPE VESUVIANO (NA)  
SANTAMARIA LA CARITA' (NA)  
SANT'ANTONIO ABATE (NA)  
SAVIANO (NA)  
TERZIGNO (NA)  
VILLARICCA (NA)

Amministrazione provinciale di SALERNO

Amministrazioni comunali di    AGROPOLI (SA)  
                                      ANGRI (SA)  
                                      BARONISSI (SA)  
                                      BATTIPAGLIA (SA)  
                                      CAPACCIO (SA)  
                                      CASTEL S.GIORGIO (SA)  
                                      FISCIANO (SA)  
                                      NOCERA INFERIORE (SA)  
                                      NOCERA SUPERIORE (SA)  
                                      PAGANI (SA)  
                                      PONTECAGNANO FAIANO (SA)  
                                      SALERNO  
                                      SARNO (SA)  
                                      SCAFATI (SA)  
                                      TEGGIANO (SA)

PUGLIA

Amministrazioni comunali di    ALTAMURA (BA)  
                                      CASTELLANA GROTTE (BA)  
                                      GRUMO APPULA (BA)  
                                      PALO DEL COLLE (BA)  
                                      PUTIGNANO (BA)  
                                      TRIGGIANO (BA)  
                                      TURI (BA)  
                                      SAN PANCRAZIO SALENTINO (BR)  
                                      FOGGIA (FG)

Amminitrazioni comunali di LUCERA (FG)  
MANFREDONIA (FG)  
ORTA NOVA (FG)  
SAN FERDINANDO DI PUGLIA (FG)  
SANNICANDRO GARGANICO (FG)  
TORREMAGGIORE (FG)  
TRINITAPOLI (FG)  
VICO DEL GARGANO (FG)  
VIESTE (FG)

Amministrazione provinciale di LECCE

Amministrizioni comunali di CAMPI SALENTINA (LE)  
GALLIPOLI (LE)  
LECCE (LE)  
MATINO (LE)  
MONTERONI DI LECCE (LE)  
NARDO' (LE)  
PARABITA (LE)  
RUEFANO (LE)  
SURBO (LE)  
TRICASE (LE)  
UGENTO (LE)

Amministrazione provinciale di TARANTO

Amministrizioni comunali di CASTELLANETA (TA)  
LATERZA (TA)  
LIZZANO (TA)  
MARTINA FRANCA (TA)



Amministrazioni comunali di MASSAFRA (TA)  
MOTTOLA (TA)  
PALAGIANO (TA)  
TARANTO (TA)

CALABRIA

Amministrazione provinciale di CATANZARO  
Amministrazioni comunali di CROTONE (CZ)  
CUTRO (CZ)  
FILADELFIA (CZ)  
ISOLA DI CAPO RIZZUTO (CZ)  
LAMEZIA TERME (CZ)  
MESORACA (CZ)  
PETILIA POLICASTRO (CZ)  
PIZZO (CZ)  
SOVERATO (CZ)  
VIBO VALENTIA (CZ)  
CARIATI (CS)  
CASSANO ALLO IONIO (CS)  
CETRARO (CS)  
CORIGLIANO CALABRO (CS)  
LUZZI (CS)  
MONTALTO UFFUGO (CS)  
BAGNARA CALABRA (RC)

SICILIA

Amministrazioni comunali di      CASTELTERMINI (AG)  
FAVARA (AG)  
PALMA DI MONTECHIARO (AG)  
RACALMUTO (AG)  
RAVANUSA (AG)  
SAN GIOVANNI GEMINI (AG)  
NISCEMI (CL)  
BELPASSO (CT)  
BIANCAVILLA (CT)  
CATANIA (CT)  
GRAVINA DI CATANIA (CT)  
MASCALI (CT)  
MILITELLO IN VAL CATANIA (CT)  
MIRABELLA IMBACCARI (CT)  
PALAGONIA (CT)  
RIPOSTO (CT)  
SAN GREGORIO DI CATANIA (CT)  
SCORDIA (CT)  
TREMESTRIERI ETNEO (CT)  
VIZZINI (CT)  
BARRAFRANCA (EN)  
BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME)  
CEFALU' (PA)

Amministrazioni comunali di

- CINISI (PA)
- MISILMERI (PA)
- MONREALE (PA)
- PALERMO (PA)
- PARTINICO (PA)
- TERRASINI (PA)
- MODICA (RG)
- FLORIDIA (SR)
- MELILLI (SR)
- NOTO (SR)
- PALAZZOLO ACREIDE (SR)
- CASTELVETRANO (TP)
- PACECO (TP)
- PARTANNA (TP)

SARDEGNA

Amministrazioni comunali di

- CAGLIARI (CA)
- CAPOTERRA (CA)
- CARBONIA (CA)
- QUARTU SANT'ELENA (CA)
- SANT'ANTIOCO (CA)
- SERRAMANNA (CA)
- SESTU (CA)
- VILLACIDRO (CA)
- NUORO (NU)

Amministrazioni comunali di ORISTANO (OR)  
TERRALBA (OR)  
Amministrazione provinciale di SASSARI  
Amministrazione comunale di OLBIA (SS)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA  
(Carlo SELWAGGIO)



## SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente prof. Salvatore BUSCEMA

I magistrati: prof. Francesco GARRI, dott. Vincenzo BUONASSISI, dott. Sergio RISTUCCIA, prof. Francesco PEPE, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario D'ANTINO, dott. Antonino SANCETTA, dott. Bartolomeo MANNA, prof. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Corrado VALVO, dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi LUZI, dott. Guido MACCAGNO.

nell'adunanza del 3 giugno 1986;

esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere dott. Antonino SANCETTA;

### CONSIDERATO

1. L'esame delle gestioni degli enti locali ha evidenziato una situazione di non uniforme interpretazione dell'articolo 3, ultimo comma, del D.L. 28 febbraio 1983-n. 55, come convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131 per quanto concerne la determinazione delle entrate a specifica destinazione che possono essere utilizzate in termini di cassa per il pagamento di spese

correnti in relazione agli importi delle somme maturate e non erogate dallo Stato.

L'orientamento interpretativo del quale si è fatto portavoce l'ANCI (Suppl. speciale bilancio 1985, pg. 47, par. 5) è nel senso che l'articolo 3 del D.L. in esame non si riferisce ad una disponibilità di cassa quotidiana, ma individua un importo complessivo globale (di crediti liquidi ed esigibili) di consistenza non superiore alle somme maturate e cioè scadute ed ancora non erogate dallo Stato agli enti, che può essere usato per sopperire a momentanee deficienze di denaro liquido.

Risulta, però, che alcune amministrazioni hanno ritenuto di poter determinare l'importo della somma impiegabile in termini di cassa dividendo l'ammontare dei trasferimenti a carico dello Stato per l'anno precedente per 365 ed ottenendo così la cifra massima da adoperare giornalmente, previa deduzione delle somme incassate in corso di esercizio.

Tale interpretazione si appella, quale razionale giustificazione, al rilievo che le esigenze di cassa per le spese correnti non subiscono soluzioni di continuità, mentre i trasferimenti statali si verificano a

date fisse posticipate e le temporanee carenze di liquidità comportano anticipazioni di tesoreria con conseguenti interessi passivi che rappresentano un costo finanziario non diretto a soddisfare gli interessi della collettività.

La questione, inoltre, va considerata anche alla luce della normativa sulla c.d. tesoreria unica, perché nel caso concreto si tratta di individuare i criteri giuridici regolatori dei rapporti tra amministrazione e tesoreria comunale.

Dal sistema della legge (29 ottobre 1984, n. 720) e dei decreti attuativi, limitatamente al problema in esame, si desumono i seguenti principi regolatori.

Le entrate proprie per le quali apposite norme stabiliscono un vincolo di destinazione, comprese le somme provenienti da mutui, sono tenute vincolate a cura del tesoriere nelle contabilità speciali infruttifere in attesa del loro specifico utilizzo (artt. 1, 5° comma, D.M. 26 luglio 1985; 5, 2° comma, D.M. 22 novembre 1985; L. 720/84, art. 1, 1° comma, 2° parte). Sulle dette contabilità vengono versati direttamente i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato.

I pagamenti delle somme relative a fondi aventi

vincoli di destinazione, compresi i mutui, sono effettuati dai tesorieri sulla base di apposita documentazione prodotta dagli enti, ai sensi delle norme vigenti e la stessa procedura viene adottata anche per le operazioni effettuate in applicazione dell'articolo 3, ultimo comma, del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131 (art. 5, 2° e 3° comma, D.M. 22 novembre 1985)..

2. Ritenuto che, nella specie, si verte in tema di questione di massima riguardante la gestione finanziaria degli enti locali, la Sezione, per un compiuto esame dell'argomento, ha acquisito l'avviso di amministrazioni statali (Interno, Tesoro) ed ha richiesto elementi conoscitivi di associazioni interessate (ANCI, UPI, ARDEL, ABI, ACRI, ICCRI).

3. Al fine di una coerente soluzione del problema interpretativo va anzitutto ricordato che il l'ultimo comma dell'articolo 3 del D.L. 28 febbraio 1983 n. 55, come convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131, stabilisce: "I comuni e le province possono utilizzare in termini di cassa le entrate a specifica destinazione



per il pagamento di spese correnti, ancorché provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore alle somme maturate ed ancora non erogate dallo Stato a ciascun ente".

La norma, in sostanza, prevede la possibilità di impiegare entrate a specifica destinazione per fronteggiare spese correnti.

Il concetto di entrata a specifica destinazione è un dato legislativo di cui va preso atto e che deroga al tradizionale principio di unità del bilancio, secondo il quale le entrate sono da considerare un tutto inscindibile per cui non può destinarsi un'entrata determinata per far fronte ad una data spesa. Inoltre, in base al principio chiamato dai francesi della "non affectation" tutte le entrate, a prescindere dalla loro origine, vanno a costituire un fondo unico necessario per il soddisfacimento di tutte le spese secondo un criterio di assegnazione globale delle entrate alle spese.

Tali canoni, indubitabilmente validi in linea di massima per il bilancio statale, non risultano pienamente applicabili per gli enti locali, poiché per ga-

rantire un più economico perseguimento dei fini istituzionali il legislatore ha introdotto una serie di limiti.

Tra tali limiti sono inquadrabili gli speciali vincoli di destinazione afferenti a determinati proventi.

Al proposito possono ricordarsi gli articoli 291 e 307 del T.U.L.C.P. 3 marzo 1983 n. 383; 11 lett. b) e 19 del D.P.R. 19 giugno 1979 n. 421; 12 legge 3 gennaio 1977 n. 10; 3 bis D.L. n. 55 più volte richiamato.

Di qui l'esistenza di particolari obblighi in ordine all'utilizzazione di determinate entrate di cui è fatto cenno sopra in termini esemplificativi. In questa prospettiva si inquadrava la vecchia distinzione tra spese obbligatorie e facoltative che - pur abolita in base all'art. 7 D.L. 10 novembre 1978 n. 702 come convertito nella legge 8 gennaio 1979 n. 3 - deve ritenersi continui ad esplicare un riflesso anche sulle attuali gestioni nel senso, conformemente inteso anche dal giudice amministrativo, che ancor oggi sussistono funzioni indeclinabili che vanno disimpegnate inderogabilmente rispetto ad altre e ciò condiziona la discrezionalità delle amministrazioni.

Tuttavia, la introduzione di vincoli di destinazione ha prodotto, talora, il risultato che enti locali che tenevano congelati presso i tesoriери ingenti fondi contestualmente erano indotti a richiedere allo stesso tesoriере a tassi elevati onerose anticipazioni di tesoreria.

La ratio dell'articolo 3 in esame, quindi, deve rinvenirsi nell'esigenza ravvisata dal legislatore di eliminare l'antinomia sopra prospettata e di consentire l'utilizzazione delle entrate vincolate per far fronte ad esigenze correnti e contenere al massimo le anticipazioni di tesoreria, ai sensi dell'articolo 6 della legge 21 dicembre 1978 n. 843.

Se questa è la funzione della norma, per una coerente interpretazione della stessa, occorre - in ossequio ai canoni di una corretta ermeneutica - precisare anzitutto che, nel quadro della normativa vigente, devono annoverarsi nel "genus" delle entrate a specifica destinazione: i ricavi dei mutui, i proventi da oneri di urbanizzazione, i contributi regionali e provinciali finalizzati ed altri.

Ciò che più conta è però stabilire il significato della espressione normativa "somme maturate e non ero-

gate dallo Stato".

Sembra razionale ritenere sussumibili fra le somme maturate - quest'ultima locuzione più di natura economica che giuridica appare indicativa, anche lessicalmente, della certezza di una pretesa creditoria - i crediti connessi a trasferimenti determinati nella loro misura, incontrovertibili nei loro presupposti di fatto, cioè non suscettibili di contestazioni o eccezioni, per i quali sia scaduto il termine per l'erogazione e non soggetti a condizioni sospensive.

Devono ritenersi somme non erogate - riguardando ora lo stesso rapporto di credito sotto il profilo del soggetto debitore - quelle per le quali si sia verificato l'impegno, la liquidazione e l'ordinazione, ma per le quali non sia stato emesso il titolo di spesa.

Vertendosi in tema di crediti vantati verso lo Stato non può prescindersi dal considerare la esistenza di una disciplina legislativa in materia e segnatamente quella concernente il procedimento preordinato alla erogazione dei trasferimenti.

Riguardo alla determinazione della misura, va ricordato che gli importi spettanti, concretati alla stregua di previsioni legislative, sono normalmente co-

municati agli enti locali, (da ultimo art. 9 D.L. 30 aprile 1986 n. 133) e prima di detta comunicazione, operazione di esternazione avente l'effetto giuridico di rendere legalmente noto l'importo dei trasferimenti, il singolo ente non può avere certezza legale della misura di quanto gli compete.

Occorre, inoltre, che sia venuto a scadenza il termine previsto dalla legge perché il trasferimento esattamente quantificato sia acquisibile dall'ente.

In proposito, giova osservare che l'ordinamento prevede, talora, date fisse (come quelle relative ai cosiddetti contributi ordinari e perequativi) che integrano termini determinati e date non stabilite preventivamente (come quelle, ad esempio, relative ai contributi per rate di ammortamento mutui).

In relazione a contributi erariali di varia specie e segnatamente a quelli relativi alle rate di ammortamento dei nuovi mutui, va evidenziato che non è prevista organicamente una scadenza a data fissa, né un'esatta quantificazione (determinabile ex ante), collegate ambedue all'espletamento di varie procedure a conclusione delle quali è possibile individuare scadenze ed importi.

Invero, l'onere di ammortamento dei mutui è assunto a carico dello Stato, a volte, in misura non esattamente predeterminata (cfr. artt. 11.3 e 12.3 D.L. 133/1986) e l'erogazione dei contributi é subordinata alla dimostrazione da parte degli enti del rispetto di determinati principi e criteri (cfr. artt. 10 - 13 D.L. n. 55/1983) e, pertanto, si può parlare di scadenza con riferimento soprattutto al contributo relativo alla prima rata di un nuovo mutuo solo dopo i riscontri da parte dell'ente erogatore.

Occorre qui aggiungere in connessione a quanto sopra esposto che malgrado la scadenza del termine possono verificarsi fatti impeditivi: il mancato adempimento da parte degli enti degli obblighi cui la legge connette l'erogazione (da ultimo, a mo' d'esempio, art. 5.5 del D.L. 30 aprile 1986 n. 133) esclude, infatti, il diritto al trasferimento malgrado la scadenza del termine canonizzato.

Il diritto al trasferimento, inoltre, potrebbe essere ostacolato dal mancato esaurimento del procedimento preordinato alla quantificazione, nonché dal ritardo nella emissione dei titoli di spesa da parte dell'organo statale competente.

Nel primo caso la pretesa creditoria dell'ente sarebbe paralizzata in difetto di quantificazione dall'inadempimento dell'organo statale (ipotesi concretamente verificatasi), mentre nel secondo si verserebbe in fattispecie di somma maturata, ma non erogata.

Avvalora tale affermazione il disposto del penultimo comma dell'art. 3 del D.L. n. 55/83, norma transitoria valida solo per il 1983, che consentiva il riconoscimento degli interessi passivi conseguenti ad anticipazioni di tesoreria per la tardiva emissione dei mandati di pagamento rispetto ai termini fissi previsti e già scaduti, sempre che il ritardo non fosse imputabile all'ente locale.

Da quanto esposto deriva l'esistenza di una divaricazione tra entrate previste dall'ente e "somme maturate e ancora non erogate dallo Stato" in quanto sono somme maturate solo quelle concernenti i crediti connessi ai trasferimenti già determinati nella misura, per i quali sia scaduto il termine per l'erogazione, sia esso determinato che indeterminato (anche se con riferimento ai termini indeterminati è auspicabile un chiarimento del legislatore data la difficoltà interpretativa della disciplina vigente) e non sussistano

elementi ostativi, quali inadempimenti da parte degli enti locali.

Infine, occorre precisare che l'utilizzazione dei fondi vincolati è meramente facoltativa.

La norma, infatti, stabilisce che gli enti "possono" utilizzare tali fondi così riconoscendo un potere discrezionale, che comporta una scelta, frutto di una valutazione comparata di interessi al fine di procedere all'utilizzo di fondi vincolati per spese correnti solo se non si ritenga poziore il vincolo di destinazione riferito all'interesse pubblico concreto e attuale, che potrebbe suggerire di non pregiudicare il tempestivo conseguimento di un obiettivo prioritario per privilegiare una spesa corrente, che potrebbe in ogni caso essere soddisfatta mediante il ricorso ad un'anticipazione di tesoreria.

Ne consegue che il disposto dell'articolo 3 de quo è applicabile solo con riferimento a proventi esattamente quantificati, per i quali sia scaduto il termine di erogazione ed in mancanza di elementi impeditivi.

Connessa alla prospettata soluzione è l'ulteriore questione della disciplina giuridica applicabile nel periodo di tempo intercorrente tra emissione del titolo



di spesa da parte dello Stato e riscossione effettiva, cioè acquisizione della somma alla Cassa dell'ente locale.

Durante tale lasso di tempo si può far luogo alla utilizzazione di entrate a specifica destinazione in armonia con la precipua funzione della norma esaminata.

Tuttavia, occorre precisare che l'utilizzazione dei fondi vincolati deve ritenersi consentita solo ove sussista un'esigenza indilazionabile di far luogo a pagamenti, che altrimenti andrebbero fronteggiati mediante il ricorso ad anticipazioni di cassa e che l'eventuale utilizzazione di fondi vincolati comporta l'obbligo del contestuale reintegro all'atto di acquisizione delle erogazioni statali.

Fonda e giustifica l'enunciata interpretazione il carattere eccezionale della utilizzazione; altrimenti opinando e svalutando la specifica funzione riconosciuta dalla legge, la detta utilizzazione costituirebbe fonte di ordinario finanziamento di spese correnti in palese contrasto con l'intento legislativo desumibile dallo spirito e dalla lettera della legge.

Argomentando a contrario, deve concludersi che non merita adesione l'interpretazione intesa a determinare

l'importo della somma impiegabile in termini di cassa dividendo l'ammontare dei trasferimenti statali per l'anno precedente per 365 ed ottenendo così la cifra massima da adoperare giornalmente, previa deduzione delle somme incassate in corso di esercizio, poiché così ragionando si dilata la norma fino alla sua massima capacità di espansione in contrasto col carattere eccezionale della disposizione, che derogando al principio generale di indisponibilità dei fondi vincolati deve ritenersi applicabile solo in presenza degli elementi previsti nella sua fattispecie complessa: esigenza di far fronte a pagamenti finanziabili col ricorso ad anticipazioni di cassa: sussistenza di un credito liquido (determinato esattamente nella sua misura) ed esigibile (cioè scaduto) verso lo Stato.

Per contro, facendo riferimento a crediti presunti, come nel caso dell'interpretazione contestata, si opera una integrazione analogica rispetto ad una norma di eccezione che - secondo l'articolo 14 delle preleggi - non può applicarsi al di fuori dei casi in essa considerati e si conferisce alla disposizione in esame un significato in contrasto con la interpretazione teleologica e sistematica della stessa.

4. Per quanto concerne poi l'incidenza in materia della normativa in tema di tesoreria unica - in disparate i problemi consequenziali all'applicazione del regime transitorio e definitivo - devesi affermare che la legge 29 ottobre 1984 n. 720 e i decreti attuativi non enunciano validi criteri ermeneutici per discostarsi dalla interpretazione sopra prospettata.

Invero, la regola di cui al più volte richiamato articolo 3 integra una norma di diritto materiale, mentre le disposizioni sulla tesoreria unica costituiscono norme di diritto strumentale, peraltro perfettamente compatibili con la prima.

Infatti, l'articolo 3 disciplina il rapporto in termini quantitativi, mentre il secondo gruppo di norme specifica i criteri per l'attuazione del comando giuridico contenuto nella citata norma sostanziale.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Enti Locali  
- accerta che i Comuni e le Province, secondo l'articolo 3, ultimo comma, del D.L. 28 febbraio 1983 n. 55, come convertito nella legge 28 aprile 1983 n. 131, pos-

sono utilizzare, nei sensi suesposti, per il pagamento di spese correnti quote di entrate a specifica destinazione entro i limiti di crediti liquidi ed esigibili verso lo Stato;

- ritiene non condividibile ogni interpretazione che si fondi su mere previsioni di entrata relative a contributi e proventi non ancora esattamente quantificati e non scaduti;

- dispone che a cura della Segreteria copia della presente deliberazione sia trasmessa a tutti gli enti di cui all'articolo 13 del D.L. 22 dicembre 1981 n. 786, come convertito nella legge 26 febbraio 1982 n. 51 ed inviata per conoscenza ai Ministeri dell'Interno e del Tesoro.

L'ESTENSORE

(f.to Antonino SANCETTA)

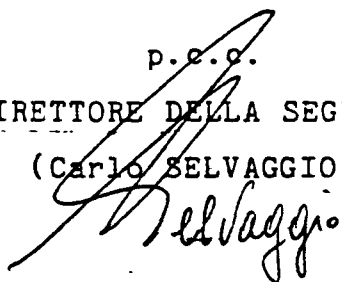
IL PRESIDENTE

(f.to Salvatore BUSCEMA)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Carlo SELVAGGIO)



## SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente prof. Salvatore BUSCEMA

I magistrati: prof. Francesco GARRI, dott. Vincenzo BUONASSISI, dott. Sergio RISTUCCIA, prof. Francesco PEPE, dott. Mario ALEMANNI, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA, dott. Bartolomeo MANNA, prof. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI, dott. Mario GIAQUINTO, prof. Cataldo VANGI, dott. Corrado VALVO, dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi LUZI, dott. Guido MACCAGNO

nell'adunanza del 16 giugno 1986;

esaminati gli atti e udito il relatore. Consigliere dott. Sergio RISTUCCIA.

### CONSIDERATO

1. Sono ormai quattro gli anni di applicazione della norma che alle province e ai comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti ha imposto l'obbligo di trasmettere i conti consuntivi alla Corte - Sezione Enti

Locali entro il 31 luglio successivo alla chiusura dell'esercizio. E' perciò importante fare il punto sulle modalità con cui, di fatto, l'obbligo è stato ottemperato durante questi quattro anni. Nei prospetti che seguono vengono presentati i dati relativi ai conti consuntivi del 1981, 1982, 1983 e 1984 a diverse scadenze. Occorre innanzitutto richiamare l'attenzione sulle prime tre scadenze: fine luglio, scadenza fissata dalla legge (art. 13, 4° comma del Decreto-legge n. 786/1981 convertito nella L. n. 51/1982); fine dicembre, cioè dodici mesi dalla fine dell'esercizio a cui i conti si riferiscono; fine aprile dell'anno successivo cioè sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio. Questa di fine aprile è l'ultima scadenza utile per il lavoro che la Sezione deve compiere ai fini della Relazione da inviare al Parlamento entro il luglio successivo e che riguarda l'esercizio finanziario a cui i conti si riferiscono. Vale ricordare che la Corte ha in varie occasioni ribadito che i conti consuntivi devono comunque essere presi in esame dalla Sezione, anche se pervenuti tardivamente. Siffatto esame serve infatti per completare la ricognizione degli andamenti delle gestioni locali, ma non è però funzionale alla tempestività del referto.

ENTI DI COMPETENZA		ESERCIZIO 1981													
SEZIONE ICONTI PERVENUTI AL 31/12/82		CONTI PERVENUTI AL 30/04/83													
ENTITÀ LOCALI		CONTI PERVENUTI AL 31/12/83													
ENTITÀ LOCALI	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	
PIEMONTE	76	6	82	0	0	0	15	1	16	64	4	68	71	5	76
VALLE D'AOSTA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
LIGURIA	187	9	196	0	0	0	38	5	43	144	9	153	179	9	188
EMILIA ROMAGNA	27	4	31	0	0	0	7	0	7	21	3	24	26	3	29
TRENTINO A. A.	11	0	11	0	0	0	0	0	0	9	0	9	10	0	10
LIGURIA	30	4	34	0	0	0	8	1	9	22	4	26	27	4	31
VENETO	116	7	123	0	0	0	22	4	26	85	7	92	108	7	115
EMILIA ROMAGNA	88	8	96	0	0	0	29	6	35	76	8	84	86	8	94
TOSCANA	93	9	102	0	0	0	25	2	27	74	6	80	86	8	94
UMBRIA	19	2	21	0	0	0	6	0	6	11	1	12	16	2	18
MARCHE	34	4	38	0	0	0	6	1	7	23	3	26	31	4	35
LAZIO	63	5	68	0	0	0	0	1	1	23	2	25	45	5	50
ABRUZZO	26	4	30	0	0	0	3	0	3	11	3	14	20	4	24
EMOLISE	4	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3
CAMPANIA	122	5	127	0	0	0	4	0	4	34	1	35	79	1	80
BASILICATA	14	2	16	0	0	0	0	0	0	8	2	10	11	2	13
PUGLIA	119	5	124	0	0	0	8	0	8	42	0	42	74	2	76
CALABRIA	41	3	44	0	0	0	0	0	0	12	1	13	20	2	22
SICILIA	127	9	136	0	0	0	3	2	5	57	8	65	81	8	89
SARDEGNA	32	4	36	0	0	0	0	0	0	12	3	15	21	3	24
TOTALE	1230	92	1322	0	0	0	1174	23	1197	1729	65	1794	1995	77	1872

1  
0  
1

ENTI DI COMPETENZA DELLA SEZIONE ENTI LOCALI AL 31/7/83 AL 31/12/83 AL 30/04/84 AL 31/12/84

REGIONI	ESERCIZIO 1982														
	COM	IPROV	TOT	ICOM	IPROV	TOT	ICOM	IPROV	TOT	ICOM	IPROV	TOT	ICOM	IPROV	TOT
PIEMONTE	76	6	82	0	0	0	12	1	13	46	5	51	62	6	68
VALLE D'AOSTA	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1
LIGURIA	187	9	196	0	0	0	21	1	22	134	7	141	160	7	167
EMILIA VEN. GIULIA	27	4	31	0	0	0	2	0	2	15	2	17	23	2	25
TRENTINO A. A.	11	0	11	0	0	0	0	0	0	8	0	8	8	0	8
TOSCANA	30	4	34	0	0	0	1	2	3	15	4	19	16	4	20
VENETO	116	7	123	0	0	0	12	1	13	69	5	74	95	7	102
EMILIA ROMAGNA	88	8	96	1	0	1	32	4	36	76	8	84	81	8	89
LAZIO	93	9	102	0	0	0	21	0	21	65	7	72	80	7	87
ABRUZZO	19	2	21	0	0	0	2	0	2	8	1	9	11	1	12
MARCHE	34	4	38	0	0	0	1	0	1	22	3	25	27	3	30
PIEMONTE	63	5	68	0	0	0	0	0	0	12	2	14	31	5	36
ABRUZZO	26	4	30	0	0	0	1	0	1	7	3	10	14	4	18
MOLISE	4	2	6	0	0	0	0	0	0	1	2	3	2	2	4
CAMPANIA	122	5	127	0	0	0	0	0	0	25	3	28	52	4	56
BASILICATA	14	2	16	0	0	0	0	2	2	4	2	6	8	2	10
PUGLIA	119	5	124	1	0	1	1	0	1	22	2	24	48	3	51
CALABRIA	41	3	44	0	0	0	0	0	0	4	1	5	15	3	18
SICILIA	127	9	136	0	0	0	1	1	2	29	8	37	71	8	79
SARDEGNA	32	4	36	0	0	0	0	0	0	9	2	11	14	3	17
TOTALE	1230	92	1322	2	0	2	1108	12	1120	1572	67	1639	1819	79	1898



ENTI DI COMPETENZA		ESERCIZIO 1983													
17A DELLA SEZIONE ICONTI PERVENUTI AL 31/12/84		ICONTI PERVENUTI AL 31/12/85													
ENTI LOCALI		ICONTI PERVENUTI AL 30/04/85													
REGIONI		ICONTI PERVENUTI AL 31/12/85													
	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	
PIEMONTE	76	6	82	0	0	0	12	2	14	59	5	64	73	6	79
VALLE D'AOSTA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
LOMBARDIA	187	9	196	2	0	2	45	5	50	157	9	166	182	7	191
PIEMONTE VEN. GIULIA	27	4	31	0	0	0	2	1	3	20	3	23	26	4	30
TRENTINO A. A.	11	0	11	0	0	0	5	0	5	9	0	9	10	0	10
VAL D'AOSTA	30	4	34	0	0	0	1	2	3	18	4	22	28	4	32
PIEMONTE	116	7	123	2	0	2	16	1	17	73	6	79	111	7	118
VALLE D'AOSTA	88	8	96	3	0	3	38	4	42	79	7	86	86	7	93
LOMBARDIA	93	9	102	3	0	3	22	1	23	73	9	82	89	9	98
PIEMONTE	19	2	21	0	0	0	1	0	1	11	2	13	16	2	18
VALLE D'AOSTA	34	4	38	1	0	1	2	0	2	30	2	32	35	3	38
LOMBARDIA	63	5	68	0	0	0	2	0	2	20	3	23	31	5	36
PIEMONTE	26	4	30	1	0	1	1	0	1	9	2	11	26	2	28
VALLE D'AOSTA	4	2	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	5
LOMBARDIA	122	5	127	0	0	0	1	0	1	23	1	24	93	4	97
PIEMONTE	14	2	16	0	0	0	0	1	1	7	2	9	14	3	16
VALLE D'AOSTA	119	5	124	0	0	0	3	0	3	52	2	54	98	5	103
LOMBARDIA	41	3	44	0	0	0	0	0	0	7	1	8	31	3	34
PIEMONTE	127	9	136	0	0	0	3	1	4	42	7	49	103	8	111
VALLE D'AOSTA	32	4	36	0	0	0	0	0	0	9	3	12	31	3	34
TOTALE	1230	92	1322	12	0	12	134	10	172	1679	68	747	1078	84	1102

REGIONI	ESERCIZIO 1984														
	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT	ICOM	IPROVITOT					
PIEMONTE	76	6	82	0	0	0	26	2	28	69	6	75	72	6	78
VALLE D'AOSTA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
LOMBARDIA	187	9	196	3	1	4	42	3	45	150	9	159	174	9	183
PIEMONTE VEN. GIULIA	27	4	31	0	0	0	8	0	8	21	4	25	25	4	29
TRENTINO A. A.	11	0	11	0	0	0	4	0	4	10	0	10	10	0	10
EMILIA	30	4	34	0	0	0	7	0	7	20	4	24	26	4	30
TURIN	116	7	123	2	0	2	27	0	27	93	5	98	103	6	109
EMILIA ROMAGNA	88	8	96	4	0	4	36	5	41	86	8	94	88	8	96
TOSCANA	93	9	102	5	0	5	46	3	49	85	8	93	92	8	100
APULIA	19	2	21	1	0	1	3	0	3	13	1	14	15	2	17
ARCHE	34	4	38	0	0	0	1	1	2	29	4	33	34	4	38
LAZIO	63	5	68	0	0	0	5	1	6	34	4	38	39	4	43
ABRUZZO	26	4	30	0	0	0	2	1	3	13	3	16	22	1	25
CAMPANIA	4	2	6	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	2
MARCHE	122	5	127	0	0	0	9	0	9	47	1	49	65	3	68
ABRUZZO	14	2	16	0	0	0	3	1	4	12	2	14	14	2	16
ABRUZZO	119	5	124	2	0	2	16	0	16	58	2	60	81	3	84
CALABRIA	41	3	44	0	0	0	5	0	5	18	2	20	24	2	26
CAMPANIA	127	9	136	0	0	0	16	1	17	69	9	78	90	9	99
SARDEGNA	32	4	36	0	0	0	3	1	4	12	3	15	20	3	23
TOTALE	1230	92	1322	17	1	18	1259	19	1278	1841	76	917	976	81	1077

2. Dai dati dei quattro prospetti dianzi esposti risulta che alla data di fine luglio nel 1982 non sono pervenuti conti (del 1981), due comuni hanno inviato conti (1982) nel 1983, dodici comuni hanno inviato conti (1983) nel 1984 e diciassette hanno inviato conti (1984) nel 1985.

A dodici mesi dalla chiusura dell'esercizio i comuni adempienti risultano:

174	al 31 dicembre 1982 (conti 1981)
108	al 31 dicembre 1983 (conti 1982)
154	al 31 dicembre 1984 (conti 1983)
259	al 31 dicembre 1985 (conti 1984).

A sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio i comuni adempienti risultano:

729	al 30 aprile 1983 (conti 1981)
572	al 30 aprile 1984 (conti 1982)
679	al 30 aprile 1985 (conti 1983)
841	al 30 aprile 1986 (conti 1984).

Per quanto riguarda le province, solo una ha adempiuto al 31 luglio 1985. Nessuna invece negli anni precedenti alla stessa data. Al 31 dicembre 1982 hanno adempiuto in 23 (conti 1981), in 12 al 31 dicembre 1983 (conti 1982), in 18 al 31 dicembre 1984 (conti 1983), in 19 al 31 dicembre 1985 (conti 1984). A sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio le province adempienti risultano:

23 al 30 aprile 1983 (conti 1981)  
67 al 30 aprile 1984 (conti 1982)  
68 al 30 aprile 1985 (conti 1983)  
76 al 30 aprile 1986 (conti 1984).

In complesso, al 31 dicembre 1982 (conti 1981) aveva adempiuto solo il 15% degli enti locali soggetti all'obbligo di trasmettere il conto consuntivo alla Sezione. Tale percentuale diminuisce al 9% al 31 dicembre 1983 (conti 1982) e al 13% alla stessa data del 1984 (conti 1983). Solo al 31 dicembre 1985 la percentuale sale al 21% (conti 1984).

Un andamento analogo si registra, da un anno all'altro, quando l'adempimento dell'obbligo di inviare il conto venga rilevato alla scadenza dei sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio. Al 30 aprile 1983 aveva adempiuto il 60% degli enti (conti 1981), percentuale diminuita la 48,3% nel 1984 (conti 1982) e al 56,5% nel 1985 (conti 1983). Al 30 aprile 1986 la percentuale sale al 69,3% (conti 1984).

3. I dati sull'adempimento possono essere considerati anche secondo aggregazioni regionali.

Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Umbria e Puglia sono le regioni di appartenenza dei pochi comuni

che negli ultimi due anni hanno adempiuto all'obbligo entro il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio.

Prendendo in considerazione la scadenza dei sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio a cui i conti consuntivi si riferiscono, la situazione dell'adempimento è la seguente in termini percentuali:

	CONTI 1981	CONTI 1982	CONTI 1983	CONTI 1984
Piemonte	89%	67%	84%	90%
Valle d'Aosta	100%	100%	100%	100%
Lombardia	77%	71%	83%	80%
Friuli-Venezia G.	78%	55%	74%	78%
Trentino Alto A.	81%	72%	81%	90%
Liguria	73%	50%	60%	66%
Veneto	73%	59%	62%	80%
Emilia-Romagna	86%	86%	89%	97%
Toscana	79%	69%	78%	91%
Umbria	57%	42%	57%	68%
Marche	67%	64%	88%	85%
Lazio	36%	19%	31%	53%
Abruzzo	42%	26%	35%	50%
Molise	-	25%	-	25%
Campania	27%	20%	18%	38%
Basilicata	57%	28%	50%	85%
Puglia	35%	18%	26%	48%
Calabria	29%	9%	17%	43%
Sicilia	44%	22%	33%	54%
Sardegna	37%	28%	28%	37%

In nessuna regione risulta che, alla scadenza dei sedici mesi dalla chiusura dell'esercizio, sia stato

mai raggiunto il 100 per cento dell'adempimento (a parte, ovviamente, la Valle d'Aosta dove solo un comune è tenuto all'obbligo). Le regioni in cui si è registrato il maggiore adempimento all'ultima data del 30 aprile 1986 sono le stesse già innanzi citate.

4. Per completare il quadro dell'adempimento alla data del 30 aprile del secondo anno successivo alla chiusura dell'esercizio vale anche considerare in quale misura le amministrazioni provinciali e comunali hanno adempiuto all'obbligo di compilare e trasmettere i certificati sui conti consuntivi 1984.

Il Ministero dell'Interno con lettera del 28 maggio 1986 ha trasmesso alla Corte l'elenco degli enti che alla data del 30 aprile 1986 non avevano fatto ancora pervenire al Ministero le certificazioni previste dall'art. 6, 9° comma, della legge n. 356/1984 (legge finanziaria per il 1985).

Si ricorda che la scadenza per la trasmissione era stata fissata dalla legge al 20 settembre 1985. L'elenco è ovviamente limitato, per quanto riguarda i comuni, a quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Da detto elenco risulta che i comuni hanno adempiuto, nelle diverse regioni, nella seguente misura:

	NUMERO ADEMPIENTI	%
Piemonte	55	72
Valle d'Aosta	1	100
Lombardia	113	60
Friuli-Venezia Giulia	19	70
Trentino Alto Adige	8	72
Liguria	21	70
Veneto	75	64
Emilia Romagna	86	97
Toscana	82	88
Umbria	10	52
Marche	16	47
Lazio	18	28
Abruzzo	7	26
Molise	-	-
Campania	41	33
Basilicata	11	78
Puglia	52	43
Calabria	10	24
Sicilia	62	48
Sardegna	12	37
TOTALE	699	56

Confrontando questi dati con quelli precedenti sui conti consuntivi pervenuti direttamente alla Corte alla stessa data del 30 aprile scorso si nota che, fatta eccezione per l'Emilia Romagna e per la Sardegna, regioni per le quali si ha esatta corrispondenza di dati, per le altre regioni si registra un afflusso di certificati inferiore a quello dei conti. Il fatto si spiega probabilmente considerando che, in ragione delle iniziative intraprese dalla Corte di cui si parlerà in

seguito, gli enti hanno ritenuto di affrettare l'approvazione e l'invio dei conti mentre per la conseguenziale compilazione dei certificati possono aver pesato i tempi per le operazioni ulteriori di raccolta dei dati non contenuti nei conti medesimi.

Emilia Romagna e Toscana sono le regioni in cui si osserva il più alto adempimento per quanto riguarda l'invio sia dei conti consuntivi che dei certificati.

In generale, per quanto riguarda la compilazione e la trasmissione dei certificati, non si può comunque non sottolineare la profonda diversità dei comportamenti tenuti dagli enti locali rispetto all'analogo obbligo previsto dalla legge per i certificati sui conti consuntivi 1983. Questi ultimi - vale ricordare - sono stati pressoché integralmente compilati e trasmessi alla scadenza del 30 giugno 1985. Il che si spiega con il fatto che l'adempimento era condizione necessaria per il versamento dell'ultima quota di trasferimenti relativi all'esercizio 1984.

5. Nei prospetti innanzi riportati sono contenuti i dati relativi allo stato di adempimento dell'obbligo di trasmettere i conti alla Corte dei conti-Sezione Enti Locali anche alla data del 31 dicembre del secondo anno successivo alla chiusura dell'esercizio. I dati riguardano ovviamente solo i conti consuntivi del 1981,



1982 e 1983.

A tale data risulta che non tutti gli enti hanno ancora adempiuto all'obbligo di trasmissione dei conti. La percentuale degli adempienti è risultata dell'81% al 31 dicembre 1983 (conti 1981), dell'89% al 31 dicembre 1984 (conti 1982) e del 68% al 31 dicembre 1985 (conti 1983).

Per i conti 1984 gli ultimi dati riguardano la scadenza del 14 giugno 1986. A questa ultima data gli enti adempienti sono 1.077 cioè l'81%.

6. Dai dati innanzi esposti risulta, pertanto, che alla scadenza dei sedici mesi della chiusura dell'esercizio cui i conti si riferiscono si ha un miglioramento tutto sommato modesto dal 1983 al 1986 (794 conti pervenuti al 30 aprile 1983; 917 conti pervenuti a fine aprile 1986).

Il dato appare tanto più rilevante se si tiene conto del regresso registrato nel 1984 e nel 1985 in confronto al 1983, nonché del fatto che il miglioramento di quest'anno sembra da attribuire alle iniziative assunte dalla Corte negli ultimi mesi.

Questa valutazione viene rafforzata considerando i dati dell'adempimento a due anni dalla chiusura dell'esercizio. Molto numerosi sono, infatti, gli enti ancora inadempienti a questa scadenza.

In conclusione, i conti consuntivi sono approvati e poi trasmessi alla Corte-Sezione Enti Locali con notevole ritardo non solo in confronto alla scadenza ipotizzata dalla legge ma anche in confronto a quella che può essere considerata l'ultima scadenza utile per un aggiornato referto della Corte al Parlamento sulla finanza locale.

Né a questo proposito si può mancare di far notare che i conti pervenuti alla scadenza del 30 aprile (sedici mesi dopo la chiusura dell'esercizio) possono essere esaminati soltanto per un sommario aggiornamento dei dati ed elementi di giudizio utili per la relazione al Parlamento.

7. Di fronte allo stato di inadempimento dell'obbligo di deliberare e trasmettere in termini utili i conti consuntivi, la Corte dei conti-Sezione Enti Locali ha preso durante questi anni varie iniziative.

Come è stato già ampiamente illustrato nelle annuali relazioni al Parlamento, la Corte ha innanzitutto provveduto a segnalare gli inadempimenti agli organi regionali di controllo affinché attivassero i propri poteri sostitutivi nonché agli organi dell'amministrazione centrale per quant'altro di loro competenza. A quest'ultimo proposito, si ricordano in particolare le segnalazioni al Ministro del Tesoro, nella sua qualità di Presidente della Cassa Depositi e Prestiti, ai fini

dell'applicazione dell'art. 19, 1° comma, del D.P.R. n. 421 del 1979 in base al quale "non può essere autorizzata la contrazione di nuovi mutui se non è stato approvato il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti quello in cui i nuovi mutui sono deliberati".

Gli organi regionali di controllo hanno dato spesso seguito alle segnalazioni della Corte nominando commissari ad acta nei casi in cui è risultato che i conti consuntivi non fossero stati neppure compilati. E' stato tuttavia fatto presente come la nomina di commissari ad acta non sempre è agevole in ragione della difficoltà sia di trovare persone di adeguata professionalità sia di compensarne le prestazioni.

La Corte ha inoltre provveduto a sollecitare direttamente gli enti inadempienti e a richiedere specifiche notizie sulle ragioni degli inadempimenti medesimi.

Da ultimo, rilevati gli ancor numerosi inadempimenti per esercizi già lontani, nonché per l'esercizio 1984 su cui la Corte deve riferire al Parlamento, la Sezione nell'adunanza del 10 febbraio 1986 ha assunto apposita deliberazione (n. 1/1986) con la quale, premesso che l'obbligo di trasmettere i conti alla Corte-Sezione Enti Locali è un preciso obbligo di legge che va comunque adempiuto e che l'inadempienza è contraria al principio costituzionale del buon andamento, ha fatto "constare a

chi spetti e per ogni effetto di legge" gli inadempimenti. Inoltre la Corte ha fissato il termine del 30 aprile 1986 per la trasmissione dei consuntivi 1981, 1982, 1983 e 1984 non ancora pervenuti fissando contestualmente per l'inizio di maggio l'adunanza per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ai casi di perdurante inadempimento.

La deliberazione n. 1/1986 ha avuto notevole risonanza sugli organi della pubblica opinione, ed ha sollecitato buona parte degli enti inadempienti a provvedere, come dimostrano i dati sull'adempimento al 30 aprile e più ancora quelli al 15 giugno 1986. Il fatto che molti inadempienti abbiano provveduto successivamente al termine fissato dalla Corte sta peraltro a dimostrare come in molti casi fosse appena avviato o ancora da avviare il procedimento di deliberazione dei conti consuntivi, in qualche caso anche a causa della lenta formazione delle maggioranze consiliari dopo le elezioni del 1985.

Nell'adunanza del 12 maggio 1986 la Corte ha adottato due deliberazioni.

La prima (n. 21/1986) riguarda i comuni ancora inadempienti per i conti 1982 e 1983. Ricordati i precedenti e cioè la segnalazione dell'inadempienza fatta al Parlamento con la deliberazione del 26 luglio 1984 che approvava la relazione e la contestuale specifica

richiesta fatta agli enti inadempienti di trasmettere i conti entro il termine del 15 febbraio 1985, la Corte ha constatato che, malgrado tali iniziative, risultano tuttora inadempienti nella trasmissione dei conti 1982 e 1983 i seguenti enti:

Spoletto (PG)	eser.finanz.	1982 e 1983
Afragola (NA)	" "	1983
Isola del Liri (FR)	" "	1982 e 1983
Belpasso (CT)	" "	1983
Pomigliano d'Arco (NA)	" "	1983
Nocera <del>Inferiore</del> <sup>sub</sup> (SA)	" "	1982 e 1983
Quartu S. Elena (CA)	" "	1982 e 1983
Pontecagnano Faiano (NA)	" "	1982 e 1983
Monreale (PA)	" "	1982 e 1983

In proposito la deliberazione osserva che se con la trasmissione dei conti alla Sezione gli enti si rendono adempienti a tutti gli obblighi previsti dalle norme vigenti in tema di presentazione di consuntivi alla Corte, al contrario: "l'eventuale inosservanza è di rilievo anche per quanto concerne i provvedimenti da assumersi, nella competente e diversa sede giurisdizionale, ad istanza del Procuratore generale, ivi comprese le iniziative intese all'applicazione della pena pecuniaria, così come previsto dagli art. 45 e segg. del T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti (r.d. 12 luglio 1934 n. 1214) e 35 e segg. del regolamento di procedura (r.d. 13 agosto 1933, n. 1038).  
"Per tale ultimo effetto, l'avvenuto accertamento

dell'inadempimento nella presentazione dei conti consuntivi, effettuato da questa Sezione, preceduto dalla fissazione del termine per la presentazione dei conti stessi, può dare ingresso all'attivazione nella sede giurisdizionale per la comminatoria delle misure sanzionatorie previste dalle norme vigenti 'in ragione della mora'. Resta fermo, comunque, l'obbligo di presentazione dei conti da parte degli enti locali a questa Sezione".

Di conseguenza la Sezione ha dato comunicazione del perdurante stato di inadempimento in cui versano gli enti locali citati al Procuratore generale presso la Corte nonché ai vice procuratori generali presso le sedi di Palermo e di Cagliari per le iniziative di competenza.

La seconda deliberazione (n. 22/1986) riguarda invece i conti 1984. Essa fa riferimento alla deliberazione n. 1/1986, precedentemente citata, che fissava il termine del 30 aprile 1986 per la trasmissione dei conti consuntivi. Sulla base della medesima motivazione innanzi riferita, la Corte dei conti, Sezione Enti Locali ha dato comunicazione al Procuratore generale presso la Corte medesima e ai vice procuratori generali delle sedi di Palermo e Cagliari dell'ampio stato di inadempienze constatato al 30 aprile 1986, per le iniziative di competenza.

8. L'art. 13 del D.L. n. 786/1981 nello stabilire che la Corte debba comunicare al Parlamento entro il 31 luglio l'elenco dei conti consuntivi trasmessi dagli enti

locali ha il fine di accelerare l'iter deliberativo dei conti consuntivi medesimi che entro quel termine dovrebbe essere compiuto secondo la procedura prevista dall'ordinamento vigente, ma che di fatto viene protratto, nella gran parte degli enti, molto più a lungo. Solo un iter deliberativo compiuto in termini può consentire infatti, a parte il rispetto di elementari regole di buon andamento delle gestioni, di assicurare quel tempestivo flusso di informazioni che è necessario per una tempestiva ed articolata valutazione sullo stato della finanza locale qual è quella richiesta alla Corte dei conti-Sezione Enti Locali. Valutazione che si fonda sull'esame dei dati quantitativi e qualitativi risultanti dai conti medesimi oltreché dagli altri dati che la Corte può ricavare da diverse fonti attraverso i propri poteri istruttori.

Gli scopi perseguiti dalla legge non possono dirsi finora adeguatamente perseguiti.

Per quanto riguarda l'accelerazione dell'iter deliberativo dei conti, si deve osservare che il sia pur modestissimo aumento degli enti adempienti alla scadenza dei sette mesi dalla chiusura dell'esercizio sta a dimostrare che è possibile, di fatto, concludere l'iter di formazione e di deliberazione dei conti entro tale periodo, così come il procedimento delineato dalle norme già vigenti all'entrata in vigore del citato art. 13 fa

ritenere possibile in linea di diritto. Una realistica considerazione dell'andamento delle gestioni locali fa in ogni caso ritenere che il procedimento di approvazione dei conti consuntivi possa ben concludersi entro un periodo massimo di sette-dieci mesi dalla chiusura dell'esercizio. Il miglioramento dei servizi di ragioneria e la diffusione dei metodi di automazione consentono una efficienza crescente, che non giustifica ritardi fisiologici oltre la scadenza indicata. A parte le ragioni di diritto che verranno in seguito richiamate, è dunque la scadenza di fine ottobre che la Corte ritiene debba essere l'ultima scadenza a cui fare riferimento per la trasmissione dei conti stessi.

Ove questo termine fosse rispettato, la Corte sarebbe in grado di presentare la relazione al Parlamento, con completezza d'informativa e di valutazioni, entro un termine che potrebbe esso stesso essere anticipato in confronto a quello attuale del 31 luglio (19 mesi dalla chiusura dell'esercizio a cui i conti si riferiscono).

A quest'ultimo proposito va aggiunto che un'anticipata relazione della Corte - al 31 maggio - consentirebbe al Parlamento di utilizzare i risultati del lavoro della Corte nel corso dello stesso "processo di bilancio". In base alle recenti risoluzioni deliberate dalle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e



del Senato il 10 o l'11 giugno 1986 si avrà fin da quest'anno un'importante fase estiva del dibattito parlamentare dedicata alla definizione della manovra finanziaria per l'anno successivo. Data l'importanza che fra le decisioni di bilancio hanno i trasferimenti agli enti locali, l'aggiornata valutazione della Corte sull'andamento complessivo della finanza locale, non solo in termini di dati finanziari ma anche di comportamenti ed effetti che si verificano nell'applicazione della normativa vigente, appare un contributo assai importante per le decisioni parlamentari.

9. E' stato già notato l'effetto che la citata deliberazione n. 1/1986 della Corte-Sezione Enti Locali ha conseguito: alla data del 30 aprile c'è stato quest'anno un afflusso di conti maggiore che negli anni precedenti. Ma gli enti adempienti non sono ancora, a diciotto mesi dalla chiusura dell'esercizio 1984, tutti gli enti soggetti all'obbligo di trasmettere tempestivamente i conti alla Sezione.

Il problema dell'inadempienza, che tale rimane anche nei casi di adempimento tardivo, è dunque un problema tuttora aperto.

Senza una sua pronta e definitiva soluzione il conto consuntivo non può in alcun modo riacquistare la propria funzione come strumento di chiarezza relativamente alla

gestione - anche e soprattutto nei rapporti fra amministrazioni e cittadini amministrati - e come fonte di informazioni utili, soprattutto se tempestive, per la stessa politica dei rapporti finanziari fra lo Stato e le "autonomie".

Inoltre, e questo è il punto che la Corte-Sezione Enti Locali intende particolarmente sottolineare e richiamare all'attenzione del Parlamento, in questa situazione il conto consuntivo non può entrare a far parte dello stesso processo di formazione del bilancio preventivo del singolo ente così come buone regole di amministrazione suggeriscono ed esperienze di altri paesi dimostrano possibile e utile. Né è pensabile un consolidamento dei conti consuntivi degli enti locali, almeno quelli maggiori, che costituisca documento necessario nell'iter decisionale della manovra finanziaria concernente lo Stato e gli enti territoriali.

La razionalizzazione e modernizzazione della contabilità e dei processi decisionali finanziari ha, dunque, come premessa necessaria che venga conseguito il risultato di una tempestiva formazione e deliberazione dei conti consuntivi.

10. Il collegamento funzionale fra il conto consuntivo e il bilancio preventivo è un canone da sempre presente nel nostro ordinamento. La prassi invece ha visto un

progressivo allentamento di tale nesso funzionale. Non vale qui riandare alle ragioni per cui si sono instaurati e diffusi dei comportamenti gestori contrari a quel complesso di regole di buona amministrazione di cui il collegamento funzionale fra conto consuntivo e bilancio preventivo costituisce certamente uno dei cardini.

Si può soltanto ricordare che è difficile mantenere questo nesso quando, attraverso le annuali o comunque frequenti modificazioni delle norme legislative sulla finanza locale, spesso deliberate in ritardo, sono state cambiate le disposizioni sui termini di approvazione dei bilanci preventivi o comunque si è reso difficile applicare il rispetto dei termini medesimi. Va da sé che da questa complessa situazione normativa non si può tuttavia inferire una sorta di indiretta legittimazione dei ritardi nell'approvazione dei conti consuntivi né di qualsiasi forma di desuetudine dei criteri di collegamento fra conto consuntivo e bilancio preventivo nella gestione finanziaria degli enti locali. Fra questi vale ricordare le norme concernenti: - l'adeguamento delle previsioni in base alle risultanze del conto consuntivo (art. 14, 2° comma del D.P.R. n. 421/1979) in particolare per quanto riguarda l'ammontare dei residui attivi e passivi; - la necessità di "deliberare i mezzi per assestare il bilancio" quando "i risultati dell'ultimo esercizio chiuso, in confronto all'avanzo o

disavanzo iscritto nel bilancio siano tali da alterarne il pareggio" (art. 307, 4° comma, del T.U.L.C.P. 1934); - l'obbligo di finanziare il disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto "con il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio" (art. 3 bis, 3° comma, del D.L. n. 55/1983 convertito nella L. n. 131/1983). Si tratta di norme che presuppongono una predisposizione e conseguente deliberazione tempestiva dei conti consuntivi.

11. Un'ultima considerazione deve essere dedicata alla questione dei certificati sui conti consuntivi, sulla quale la Corte-Sezione Enti Locali si è espressa con la deliberazione n. 1/1985 per quanto riguarda l'applicazione ai conti 1983 e 1984 di quanto disposto dall'art. 6, 9° comma della legge finanziaria per il 1985 (L. n. 887/1984).

Come si è innanzi ricordato i certificati sui conti consuntivi 1983 sono stati tempestivamente trasmessi al Ministero dell'Interno entro la scadenza fissata del 30 giugno 1985. Ciò in ragione del fatto che la trasmissione dei certificati, e quindi la preventiva deliberazione del conto, costituì un adempimento necessario per il versamento dell'ultima quota dei trasferimenti statali. Nell'ordine delle considerazioni svolte in questa deliberazione si deve comunque osservare che l'adempimento non ha però molto accelerato i tempi di

formazione e deliberazione dei conti consuntivi dato che il termine del 30 giugno 1985 è lontano diciotto mesi dalla chiusura dell'esercizio 1983.

D'altra parte, pur mancando all'adempimento qualsiasi finalità di controllo da parte del Ministero erogatore dei contributi, il collegamento fra trasmissione del certificato e versamento dei contributi è stato avversato da più parti e considerato come più o meno lesivo dell'autonomia degli enti.

In realtà, i certificati sui conti consuntivi hanno la finalità di raccogliere in modo omogeneo e semplificato i dati occorrenti per un ampio sistema informativo sulla finanza locale e sulla gestione economica degli enti. Sistema informativo che non deve essere considerato utile soltanto agli organi destinatari dei certificati, quali la Corte dei conti, l'Istituto centrale di statistica, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Tesoro in riferimento alle loro diverse competenze. Tale sistema informativo, al contrario, va considerato utile ed aperto a tutti gli enti locali sia individualmente sia attraverso le proprie associazioni.

E' in questa prospettiva che va valutata positivamente la prosecuzione della prassi dei certificati sui conti consuntivi, e può essere considerata l'opportunità di un adempimento che valga come condizione per il versamento di determinate quote

di trasferimenti statali.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI-SEZIONE ENTI LOCALI

- constatata la possibilità che entro il 31 luglio siano deliberati e presentati alla Corte i conti consuntivi dell'esercizio precedente, siccome indicato dall'art. 13, del Decreto-Legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito nella Legge n. 51/1982) ma ugualmente constatata una diffusa difficoltà a concludere l'iter approvativo dei conti entro tale data;

- ritenuto che - allo stato presente delle gestioni locali e al fine del buon andamento delle medesime in ordine alle richiamate norme dell'ordinamento nonché al fine di un miglioramento dei flussi informativi concernenti la finanza locale - l'iter deliberativo dei conti consuntivi non debba normalmente essere protratto oltre il 30 settembre;

fissa al 31 ottobre 1986 il termine ultimo per la trasmissione dei conti consuntivi 1985 convocando per il successivo 10 novembre l'adunanza in cui, accertati gli inadempimenti, ne farà segnalazione ai Presidenti delle Giunte Regionali per l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi dei competenti organi regionali e ne darà comunicazione al Procuratore generale presso la Corte dei

conti per le iniziative di competenza.

Ordina che la presente deliberazione sia notificata alle Province e ai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

LA CORTE DEI CONTI-SEZIONE ENTI LOCALI

ritiene, altresì, che le questioni innanzi prospettate siano rilevanti per l'attività del Governo e del Parlamento in sede legislativa, per quanto concerne sia la normativa sulla finanza locale sia le decisioni riguardanti il bilancio dello Stato e i riflessi sull'intero settore pubblico.

Dispone che copia della presente deliberazione sia inviata:

- al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati;
- al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- al Ministro dell'Interno;
- al Ministro del Tesoro;
- al Ministro del Bilancio;
- ai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario.

L'ESTENSORE  
(f.to Sergio Ristuccia)

IL PRESIDENTE  
(f.to Salvatore Buscema)

p.c.c.  
IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA  
(Carlo Selvaggio)

PAGINA BIANCA



## SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai seguenti Magistrati:

Il Presidente: prof. Salvatore BUSCEMA;

I Componenti: prof. Francesco GARRI, dott. Vincenzo BUONASSISI, dott. Silvano PALUMBO, dott. Sergio RISTUCCIA, prof. Francesco PEPE, dott. Mario ALEMANNI, dott. Mario D'ANTINO, dott. Massimo BUCCILLI, dott. Antonino SANCETTA: dott. Bartolomeo MANNA, dott. Lodovico PRINCIPATO, dott. Antonio MAZZIOTTI, dott. Mario GIAQUINTO, dott. Corrado VALVO, dott.ssa Rita ARRIGONI PALLOTTA, dott. Umberto CAZZUOLA, dott. Luigi LUZI, dott. Luigi CONDEMI, dott. Guido MACCAGNO.

nell'adunanza del 16 giugno 1986;

esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Prof. Cataldo VANGI.

### CONSIDERATO

L'esame delle gestioni degli enti locali ha evidenziato una situazione di non corretta interpretazione

degli articoli 5, 6 e 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421, concernenti la disciplina giuscontabile delle partite di giro.

Da parte di numerose Amministrazioni locali viene sovente disposta la collocazione tra le partite di giro di poste contabili relative a fattispecie che, invece, in base alla suddetta disciplina dovrebbero ritenersi estranee alla tipologia tecnico-giuridica delle partite di giro.

I casi rilevati nel corso dell'esame dei consuntivi possono ricondursi sotto alcune fattispecie generali di utilizzazione anomala delle partite di giro, ossia di utilizzazione da parte degli enti di entrate e spese non riconducibili al corretto schema normativo, con conseguente sostanziale violazione delle disposizioni dettate nella materia dal citato D.P.R. n. 421/1979.

In particolare, il ricorso da parte degli enti a partite di giro anomale può essere ricondotto alla seguente tipologia:

- 1) erogazione di spese prive di effettivo stanziamento sui capitoli di pertinenza e copertura finanziaria delle stesse con fondi di esercizi futuri;
- 2) indebita sostituzione dell'Ente al soggetto inte-

ressato alla gestione con conseguente cura di interessi altrui;

3) imputazione di spese a partite di giro in luogo della imputazione ai capitoli di pertinenza;

4) erogazione di spese, mediante imputazione a partite di giro, prima della esecutività delle deliberazioni autorizzative delle stesse.

Ritenuto che, nella specie, si verte in tema di questione di massima riguardante l'esatta portata delle disposizioni relative alla allocazione di poste finanziarie tra le partite di giro e di conseguenza alla corretta gestione dei bilanci degli enti locali, la Sezione, per un migliore e compiuto esame dell'argomento, ha acquisito l'avviso delle amministrazioni statali interessate (Interno, Tesoro, Bilancio e della Programmazione) ed ha richiesto elementi conoscitivi di associazioni interessate (ANCI, UPI, ARDEL), le quali nell'audizione del 16 giugno 1986 da un lato hanno convenuto sulla obiettiva connotazione anomala delle singole fattispecie rilevate nella gestione delle partite di giro da parte di varie amministrazioni locali, dall'altro hanno evidenziato l'esistenza di particolari situazioni che inducono gli amministratori degli enti locali, nell'intento di provvedere al soddisfacimento di esigenze

della comunità amministrata, ad una dilatazione delle figure tipiche di partite di giro anche in contrasto con il letterale dettato delle disposizioni normative poste dal D.P.R. n. 421 del 1979; disposizioni che alla luce della esperienza maturata in oltre un lustro dovrebbero essere opportunamente integrate anche in un ottica di armonizzazione del sistema della finanza locale con quello della finanza statale e regionale.

Al riguardo è stato ricordato come anche diversi interventi legislativi successivi alla stessa emanazione del D.P.R. 421 possano aver indotto elementi se non di confusione certo di non chiarezza circa il contenuto delle stesse partite di giro. Tali l'art. 21, 2° comma, del D.L. 153/1980 e l'art. 15, 2° comma, del D.L. 38/1981. In ciascuno dei due casi proprio il legislatore pose la tassativa indicazione di allocare tra le partite di giro spese di natura corrente.

Nel primo caso si trattava delle spese per il rinnovo dei consigli degli enti locali, che precedenti disposizioni di legge (art. 29 legge 8.4.1976, n. 278 ed art. 17 della legge 23.4.1976, n. 136) avevano espressamente indicato essere "a carico degli enti interessati".

Nel secondo caso si fece allocare a partite di gi-

ro dei bilanci 1981 le eventuali spese da questi sostenute in caso di ricorso a onerose anticipazioni di tesoreria. E' indubbio, quindi, che tali "semplificazioni contabili" introdotte dalle norme richiamate, certamente hanno indotto più di un operatore nelle amministrazioni locali a non ritenere così tassativamente vincolante l'indicazione contenuta nell'art. 7, primo comma del D.P.R. 421/1979, specie ove si tenga presente l'allegato "A" allo stesso D.P.R. che offre una codifica meccanografica non solo ai capitoli rientranti nelle fattispecie elencate nel 1° comma del citato art. 7; ma anche ad un genus di capitoli in nessun altro modo definiti se non con la locuzione "altri capitoli" (codice 600040 per l'entrata e 400040 per la spesa).

Dai rappresentanti delle associazioni suindicate sono state altresì svolte considerazioni circa l'opportunità di individuare una serie di "garanzie" che dovrebbero essere poste a tutela dell'accesso a stanziamenti non allocati nella parte ordinaria del bilancio di un ente locale. Tra queste "garanzie" è stata anzitutto evidenziata l'esigenza di una sollecita chiusura della "partita di giro", comunque aperta.

Si tratterebbe di un rimedio volto, all'inizio di un nuovo esercizio, alla immediata regolarizzazione

contabile del "sospeso" in tutti i casi nei quali da parte degli enti siano stati emessi negli ultimi giorni di ogni anno solare, provvisoriamente imputati alle partite di giro del bilancio in chiusura, mandati di pagamento al fine di acquisire la certezza che siano tempestivamente adempite obbligazioni pecuniarie scadenti il 1° gennaio del nuovo esercizio.

E' stata altresì evidenziata una seconda garanzia da richiedere in particolari fattispecie nelle quali il ricorso alle "partite di giro" pare l'unica forma necessaria per consentire correttezza alle procedure e cioè quella di richiedere di esplicitare con chiarezza sui mandati di pagamento di questo tipo l'indicazione del capitolo di spesa dell'esercizio futuro sul quale, nell'ambito del provvisorio esercizio dello stesso, possa essere disposta (non appena possibile) la relativa sistemazione contabile.

Infine, è stata posta in luce anche l'opportunità di richiedere che i mandati e/o le reversali da emettere a partite di giro abbiano una sorta di "secondo castelletto", con l'indicazione dell'ammontare della somma precedente riscossa (e che, al momento, viene pagata) ovvero se la riscossione, che è disposta, sia portata a estinzione di un credito nei confronti di terzi

già acceso con un precedente pagamento disposto alle partite di giro.

Questa Sezione fa, anzitutto, riserva di approfondire il fenomeno emerso, ed ora esposto, per verificare se le esigenze delle gestioni locali che esso evidenzia possano trovare soddisfacimento in una soluzione, che la completezza dell'ordinamento contabile pubblico deve pure assicurare, diversa da distorsive interpretazioni che comportino una dilatazione anomala dei contenuti delle partite di giro.

Anche in una prospettiva de jure condendo è tutta da valutare la scelta di assegnare un più ampio ambito alle partite stesse, pur con le garanzie indicate.

Queste garanzie dovrebbero, peraltro, già oggi costituire strumenti per eliminare o alternare le possibili conseguenze negative dell'uso anzidetto.

In particolare, il non facile avvio della gestione del bilancio (sia nelle ragionerie degli enti e sia nelle tesorerie) abbia indotto a derogare alle regole vigenti con l'emissione e la trasmissione al tesoriere di titoli di spesa provvisoriamente imputati alle partite di giro del bilancio in chiusura, costituisce diligenza minima, se non comportamento necessitato, appena aperto l'esercizio successivo, di procedere alla

regolarizzazione contabile del "sospeso" mediante l'emissione di mandati di pagamento sui capitoli (solo dal primo gennaio esercitabili per cassa) in una con la reversale finalizzata a chiudere il residuo attivo acceso alle partite di giro.

Anche le altre garanzie possono già trovare attuazione se non nei documenti ufficiali, nelle scritture interne dell'ente ed esse sono strumentali alla necessità di una sollecita chiusura di tali partite di giro con imputazione ai pertinenti capitoli del bilancio.

E tutto ciò anche in relazione al fatto che delle partite di giro ritenute nel momento in cui ad esse si è fatto ricorso necessarie in attesa di una successiva sistemazione, in seguito può perdersi memoria, non rintracciandosi le motivazioni che originariamente avevano guidato quella particolare imputazione di riscossione e/o di pagamento.

La molteplicità dei casi emersi, come ha consigliato la loro riconduzione a quattro ipotesi tipiche, così induce ad operare in questa sede un primo approfondimento di carattere generale, alla luce delle disposizioni attualmente vigenti per stabilire, in base ad obiettiva esegesi delle stesse, la loro effettiva portata con necessario riconoscimento di non pertinenza



di talune figure anomale di partite di giro che in esse non rientrano.

Nell'ambito delle gestioni dei comuni e province, la base giuridica fondamentale concernente le partite di giro è costituita dal D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 (in supplemento ordinario alla G.U. n. 240 del 1° settembre 1979) che reca le norme relative al "Coordinamento delle disposizioni regolanti la contabilità delle province e dei comuni con le disposizioni di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e di cui alla legge 19 maggio 1976, n. 335".

Gli artt. 5 e 6 assegnano alle partite di giro rispettivamente il Titolo VI per le entrate ed il Titolo IV per le spese. Il successivo art. 7 specifica: "Nel Titolo VI delle entrate e nel Titolo IV delle spese trovano esposizione, distinte per capitolo, le partite di giro che comprendono esclusivamente le entrate e le spese che si effettuano per conto di terzi e che perciò costituiscono, nello stesso tempo, un debito e un credito per l'ente locale. Sono altresì compresi tra le partite di giro i depositi cauzionali presso terzi e i relativi rimborsi, nonché le somme destinate alla gestione economato".....

Il concetto di partita di giro è, dunque, definito

legislativamente e come risulta dalla norma sopra trascritta consiste nelle entrate e nelle spese effettuate "per conto di terzi". Le entrate e le spese debbono costituire ad un tempo un debito ed un credito per l'ente locale.

In base alla norma in questione sembra si debba ritenere che la connotazione fondamentale della categoria delle entrate e delle spese riconducibili alle partite di giro sia costituita dalla spettanza delle somme iscritte in entrata ed in uscita a soggetti diversi dall'ente cui il bilancio si riferisce. La gestione di tali somme è inidonea a determinare effetti modificativi nel patrimonio dell'ente locale, essendo questo rispetto alle somme stesse assolutamente privo di qualsivoglia potestà gestoria diretta alla utilizzazione delle somme per fini istituzionali dell'ente stesso.

Dall'art. 7 del D.P.R. n. 421 si possono desumere tre tipi di partite di giro:

- 1) Entrate e spese che si effettuano per conto di terzi;
- 2) Depositi cauzionali presso terzi ed i relativi rimborsi;
- 3) Somme destinate alla gestione economato.

Per disposizione espressa (art. 12 u.c. del D.P.R. n. 421) le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere allocate tra le partite di giro dei bilanci comunali e provinciali.

L'elencazione dei tipi sopraindicati dovrebbe ritenersi tassativa, nel senso che nel bilancio degli enti locali non possono essere allocate tra le partite di giro entrate e spese rispetto alle quali manchi il fondamentale requisito dell'estraneità dell'ente alla gestione delle somme stesse.

E' da notare, peraltro, che il carattere tassativo dei tipi individuati dall'art. 7 sembra attenuato dal fatto che l'allegato allo stesso D.P.R. nel fornire istruzioni per la codificazione dei capitoli, enuncia la possibilità di istituire "altri capitoli" oltre quelli indicati. Ma al riguardo, occorre dire che la specificazione che si opera nel capitolo può riguardare l'oggetto dell'entrata e della spesa ma non il genere dell'entrata e della spesa che sono entrambe non di pertinenza dell'ente. Ciò appare evidente nei primi tre capitoli indicati nell'allegato (ritenute previdenziali e assistenziali al personale; ritenute erariali al personale; altre ritenute al personale per conto di terzi) i quali tutti sono riconducibili al primo tipo previsto

dalla legge (art. 7): Entrate e spese che si effettuano per conto di terzi.

Anche i servizi per conto terzi che nell'allegato danno luogo ad apposito capitolo (600020 per l'entrata e 400020 per la spesa) rientrano nel primo tipo di partite di giro, trattandosi di attività svolta nell'interesse di soggetti estranei all'ente gestore, così come accade per le attività sottostanti alla gestione dei richiamati primi tre capitoli.

Invero, occorre rilevare che i depositi cauzionali e l'anticipazione di fondi per il servizio economato, costituiscono propriamente una eccezione rispetto alla definizione di partite di giro data dalla stessa legge - eccezione giustificata dalla mancata estensione agli enti locali del sistema di pagamento dell'ordine di accreditamento in occasione della soppressione, disposta dalla legge n. 450/1930, dei mandati di anticipazione per le Amministrazioni dello Stato - e soltanto in quanto previsti espressamente come tali le relative entrate e spese sono allocabili rispettivamente nel titolo VI dell'entrata e nel titolo IV della spesa.

Al contrario l'esclusione delle entrate e spese per le funzioni delegate dalle regioni (art. 12 D.P.R. n. 421/1979) non sembra possa essere considerata una eccezione rispetto alla definizione di partita di giro data dalla stessa legge, poiché l'esclusione sarebbe

stata desumibile dalla mancanza di una condizione necessaria alla esistenza della categoria in questione e cioè dalla mancanza del requisito della estraneità dell'ente rispetto alla gestione.

Inoltre l'ente locale, delegatario delle funzioni delegate dalla Regione, se anche non titolare delle funzioni in questione, è pur sempre titolare delle potestà connesse all'esercizio delle funzioni, e quindi direttamente interessato alla relativa gestione.

Volendo precisare il concetto di gestione per conto di terzi posto dall'art. 7 alla base della definizione di partita di giro, può ritenersi che si ha gestione per conto di terzi solo nel caso in cui possa escludersi qualsiasi interesse dell'ente in quanto tale nella gestione stessa. L'ente cioè deve agire non per il conseguimento dei propri fini istituzionali ma come soggetto la cui attività è mero strumento di realizzazione degli interessi di altro soggetto, sicché la gestione svolta dall'ente locale risulta completamente inidonea a produrre modificazioni nell'ambito finanziario e patrimoniale dell'ente stesso.

E' questa l'altra condizione necessaria che scaturisce dalla nozione di partita di giro posta dall'art. 7 allorché stabilisce che "Le entrate e le spese che si effettuano per conto di terzi costituiscono nello stesso tempo, un debito e un credito per l'ente locale". In

concreto occorre l'assoluta estraneità dell'ente locale nella gestione e l'attuale interconnessione tra entrata e spesa, ossia il concomitante controbilanciamento tra l'una e l'altra non idoneo per se stesso a produrre effetti modificativi sulla gestione.

Emerge così l'intento del legislatore sancito nel più volte richiamato art. 7 del D.P.R. 421 del 1979 di una assoluta corrispondenza tra entrata-spesa o tra spesa-entrata, nel senso che deve trattarsi di entrate che per il solo fatto dell'avvenuta riscossione fanno sorgere automaticamente per l'ente locale l'impegno a pagare ad un determinato creditore immediatamente la stessa somma riscossa; e analogamente deve trattarsi di spese che per il solo fatto dell'avvenuto pagamento fanno sorgere nell'ente il diritto ad ottenere il rimborso immediato della stessa somma da un determinato debitore: concretamente al pagamento (effettuato dall'ente) corrisponde un credito dell'ente stesso, di pari importo ed esigibile senza alcuna condizione.

Da tale automatica interconnessione deriva la logica conseguenza che nella gestione delle partite di giro non dovrebbero prodursi residui, salvo ipotesi marginali, come ad esempio, per i depositi cauzionali.

Come è noto nei bilanci finanziari, propri degli

enti pubblici di erogazione, vengono esposte - in ossequio al principio della universalità del bilancio che privilegia la completezza della informazione sui fatti di gestione aventi una qualsivoglia rilevanza finanziaria rispetto alla significatività in termini di gestione dei fatti stessi - tutte le manifestazioni della attività di gestione che si concretano in entrate e uscite di danaro o che come tali sono rappresentabili. Sono registrati, cioè, tutti i movimenti di danaro reali ed ideali e perciò sia quelli che producono aumento o diminuzione della sostanza patrimoniale, sia quelli che lasciano detta sostanza invariata in termini di valore, per aver dato luogo a mere trasformazioni d'ordine fisico, oppure per essere consistiti in meri movimenti di fondi ancorché figurativi, oppure per aver riguardato terzi.

In sostanza non tutte le registrazioni di entrata e di spesa nei bilanci finanziari, sono rappresentative di acquisizione di danaro alle quali segua un effettivo reale arricchimento (aumento della sostanza patrimoniale) ovvero rappresentative di erogazione di danaro alla quale segue un effettivo reale impoverimento (diminuzione della sostanza patrimoniale).

In questo senso non sono rappresentative le entra-

te e spese per partite di giro in quanto trattasi di entrate e spese solo in apparenza dell'ente locale, poiché in effetti sono entrate e spese di pertinenza di un altro soggetto rispetto al quale l'ente locale agisce come sostituto. In effetti esse concernono una gestione diversa da quella dell'ente, cui si riferisce il bilancio.

Sotto l'aspetto monetario costituiscono entrate e spese reali, nel senso almeno che la massa monetaria corrispondente transita effettivamente per la cassa dell'ente; ma trattandosi di entrata o di spesa effettuata per conto di terzi, determina automaticamente e necessariamente la connessione entrata-spesa (o spesa-entrata) dovendo il riscosso essere obbligatoriamente versato al creditore-sostituito o dovendo il pagato essere recuperato presso il debitore-sostituito.

Come si nota la connessione può essere nel senso entrata-spesa ovvero nel senso spesa-entrata a seconda che la sostituzione avvenga nella posizione del creditore o in quella del debitore.

E' da rilevare infine che, nella sistematica del D.P.R. 421/1979 le partite di giro vanno intese in modo diverso rispetto al Regolamento del 1911 ove erano definite (artt. 187 e 188) entrate e spese aventi "effet-



to figurativo" ossia prive di sostanziale realtà.

Ciò che rileva, infatti, non è più la figuratività, bensì la estraneità rispetto alla gestione dell'ente. Né la "figuratività" né la "circolarità" entrata-spesa o spesa-entrata sono elementi sufficienti ad integrare la vera sostanza delle partite di giro, come mostra il caso degli ammortamenti (figuranti nella categoria 1<sup>^</sup> del titolo IV dell'entrata e nella categoria 6<sup>^</sup> del titolo I della spesa) che sono tenuti al di fuori delle partite di giro; non è sufficiente la sola "circolarità", dato che ai movimenti di fondi corrispondono i prelevamenti e i versamenti dai e ai depositi bancari e alla Tesoreria provinciale dello Stato, che costituiscono movimenti correlati con conto corrente presso il Tesoriere dell'ente locale (parte della categoria 3<sup>^</sup> del Titolo IV dell'entrata, parte della categoria 5<sup>^</sup> del Titolo II della spesa).

Pertanto, l'assoluta estraneità dell'ente locale all'interesse correlato con l'entrata o con la spesa e la connessione automatica tra riscossione e pagamento o tra pagamento e riscossione sembrano elementi irrinunciabili ad evitare la collocazione nel titolo delle partite di giro di capitoli che per il loro sostanziale contenuto non sono partite di giro. L'inserimento fra

le partite di giro di altre entrate e spese che non presentino gli elementi predetti possono determinare, fra l'altro:

- la non completezza degli impegni riferibili alla parte corrente;
- la determinazione di risultati finali non rispondenti alla realtà della gestione;
- il gonfiamento di entrate con conseguente creazione di residui attivi che tali non sono sostanzialmente.

L'applicazione dei concetti elaborati a fatti concreti offerti dalla realtà gestionale di alcuni enti permette di osservare:

- non sono partite di giro le competenze erogate, ai sensi della legge n. 285/1977, ai giovani impiegati nella realizzazione di progetti socialmente utili; pur corrispondendo detta competenza a finanziamenti regionali, manca in modo evidente l'estraneità dell'ente, il quale fra l'altro individua i progetti;
- gli interventi in danno di terzi per finalità di pubblica incolumità non sono partite di giro, perché manca la certezza del recupero e comunque l'ente non è estraneo alla gestione, essendo, infatti, portatore dell'interesse della pubblica incolumità;
- analogamente non lo sono gli interventi in danno per

violazioni di regolamenti locali (illeciti edilizi, illeciti sanitari, sosta vietata comportante la rimozione del veicolo), anche perché non può dubitarsi dell'interesse dell'ente al rispetto dei propri regolamenti.

In base alle considerazioni soprasvolte, inoltre, emerge l'irregolare imputazione a partite di giro di tutte le spese riassunte nei tipi in precedenza indicati e cioè:

- 1) erogazioni di spese prive di effettivo stanziamento sui capitoli di pertinenza e copertura finanziaria delle stesse con fondi di esercizi futuri;
- 2) indebita sostituzione dell'Ente al soggetto interessato alla gestione con conseguente cura di interessi altrui;
- 3) imputazione di spese a partite di giro in luogo della imputazione ai capitoli di pertinenza;
- 4) erogazione di spese, mediante imputazione a partite di giro, prima della esecutività delle deliberazioni autorizzative delle stesse.

In tali fattispecie, alla stregua della riportata esegesi delle fonti normative attualmente vigenti, risulta carente di volta in volta, o il requisito della

assoluta estremeità dell'ente nella gestione o il requisito della attuale interconnessione tra entrata e spesa ossia il concomitante controbilanciamento tra l'una e l'altra; tali requisiti, come già detto, sono essenziali ad evitare la collocazione nel titolo delle partite di giro di capitoli che per il loro sostanziale contenuto non potrebbero rientrarvi.

La causa comune sottostante alla suindicata tipologia relativa ai più frequenti rilevati casi di uso irregolare delle partite di giro, risulta costituita in prevalenza dalla finalità di effettuare spese che altrimenti non sarebbe possibile erogare per mancanza di copertura finanziaria, quantomeno nell'esercizio nel corso del quale insorge la necessità della loro erogazione.

L'esposta interpretazione trova conforto nell'affermazione della Corte Costituzionale (sentenza 31 marzo 1961, n. 16) secondo cui: "le partite di giro rappresentano entrate e spese che si pareggiano puntualmente e nei confronti delle quali l'ente, al quale il bilancio si riferisce, si pone insieme come debitore e creditore ..... e che riguardano in ogni caso la competenza dell'esercizio nel quale figurano iscritte".

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Enti Locali - accerta che le disposizioni contenute negli artt. 5, 6 e 7 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 consentono l'allocazione di poste finanziarie nel titolo delle partite di giro ove esistano i requisiti dell'assoluta estraneità dell'Ente, cui il bilancio si riferisce, nonché della interconnessione tra entrata e spesa o viceversa.

Non rientrano nella tipologia delle partite di giro:

- 1) l'erogazione di spese prive di effettivo stanziamento sui capitoli di pertinenza e copertura finanziaria delle stesse con fondi di esercizi futuri;
- 2) l'indebita sostituzione dell'Ente locale al soggetto interessato alla gestione, con conseguente cura di interessi altrui;
- 3) l'imputazione di spese a partite di giro in luogo della imputazione ai capitoli di pertinenza;
- 4) l'erogazione di spese prima della esecutività delle deliberazioni autorizzative delle stesse.

- dispone che a cura della Segreteria copia della presente deliberazione sia trasmessa a tutti gli Enti di cui all'articolo 13 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, come convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51 ed inviata per conoscenza ai Ministeri dell'Interno, del Tesoro e del Bilancio, nonchè all'ANCI, all'UPI, ed ai Presidenti delle giunte regionali.

L'ESTENSORE  
(F.to Cataldo VANGI)

IL PRESIDENTE  
(F.to Salvatore BUSCEMA)

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA  
(Carlo SELVAGGIO)