



OGGETTO: RELAZIONE SU CASSA TESORERIA E DISALLINEAMENTO CON TESORIERE

Si intende con la presente fornire un quadro riepilogativo su quanto in oggetto.

Normativa di riferimento

L'art. 222 del D. Lgs. 267/2000 (TUEL) disciplina le anticipazioni di tesoreria, concedibili dal tesoriere su richiesta dell'ente corredata da delibera di Giunta, entro il limite massimo di 5/12 (prorogato dalla L. 199/2025 al triennio 2026-2028) delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio. Tale misura agevola il rispetto dei tempi di pagamento ex D. Lgs. 231/2002, senza oneri aggiuntivi per il bilancio.

Situazione di fatto

Per quanto riguarda l'anticipazione di tesoreria, l'importo delle riscossioni e dei pagamenti del tesoriere di competenza coincidono con quelle dell'ente, ma non coincide la consistenza della cassa iniziale e finale a causa di provvisori inseriti dalla Banca per la copertura di interessi passivi e spese ricadenti in precedenza tra le competenze dell'organo straordinario di liquidazione.

Il Fondo di Cassa come dal conto del tesoriere al 31 dicembre 2021 + importi dei provvisori di uscita n. 1248/2018 e n. 706/2019 – importo del provvisorio di entrata n. 12236/2022 (sentenza Corte dei Conti 41/2022) corrisponde alle disponibilità liquide come da Stato Patrimoniale 2021 del Comune di Terni infatti la quadratura è la seguente:

$€ 52.311.126,80 + 639.045,38 + 532.488,59 - 370.923,82 = € 53.111.736,95$

Anche nell'ultimo documento rendiconto disponibile del Comune di Terni (esercizio 2024) permaneva una differenza di € 800.610,15 tra il Conto del Tesoriere e le risultanze del software di contabilità del Comune di Terni. Infatti, come espongono gli allegati che seguono, il tesoriere esponeva un fondo di cassa finale a favore del Comune di Terni di € 74.275.219,48 mentre il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione del Comune di Terni registrava in contabilità dell'Ente un fondo di cassa finale di € 75.075.829,63.

RENDICONTO DEL TESORIERE					
I	DESCRIZIONE	I	CONTO		I
I		I	RESIDUI	COMPETENZA	T O T A L E
I	FONDO DI CASSA AL 1 GENNAIO 2024	I			52.311.126,80
I	RISCOSSIONI (+)	I	27.631.577,06	162.287.944,05	189.919.521,11
I	PAGAMENTI (-)	I	48.872.652,46	119.091.659,88	167.964.312,34
I		I	DIFFERENZA		74.266.335,57
I	RISCOSSIONI DA REGOLARIZZARE CON REVERSALI (+)	I			8.883,91
I	PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE CON MANDATI (-)	I			0,00
I	PAGAMENTI PER AZIONI ESECUTIVE (-)	I			0,00
I	FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2024	I			74.275.219,48

Fonte: *Quadro Riassuntivo Gestione di Cassa – Conto del Tesoriere Unicredit*

Allegato a) Risultato di amministrazione

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO 2024

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				53.111.736,95
RISCOSSIONI	+	27.220.723,90	162.707.681,12	189.928.405,02
PAGAMENTI	-	48.871.013,98	119.093.298,36	167.964.312,34
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	=			75.075.829,63
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	=			75.075.829,63

Fonte: *Rendiconto di Gestione esercizio 2024 – Comune di Terni*

Preme ricordare e segnalare la correttezza e la veridicità dei rendiconti approvati dal Comune di Terni che hanno concluso in questi anni, tra la parte accantonata del risultato di amministrazione, una somma che ricomprendeva anche tale importo che di fatto sterilizzava ai fini del risultato di amministrazione finale (lettera E) tale eccedenza positiva.

Cause e situazione progressa

Il motivo del mancato allineamento contabile con le risultanze della tesoreria è ascrivibile come diretta conseguenza alla dichiarazione di dissesto finanziario dell'Ente e alle successive operazioni effettuate.

Con delibera del Commissario straordinario n. 1 del 01/03/2018 è stato approvato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 244 del D. Lgs. 267/2000, il dissesto finanziario.

Con delibera n. 27 del 18/09/2018, il Consiglio Comunale, insediatosi a seguito delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi tenutesi nel mese di giugno, ha approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, trasmessa successivamente al Ministero dell'Interno.

In data 28/02/2019 è stato notificato al Comune di Terni il decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, al quale ha fatto seguito:

- in data 16/04/2019 l'approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2018/2020 (delibera Consiglio Comunale n. 131);

- in data 08/07/2019 l'approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2017 (delibera Consiglio Comunale n. 215);
- in data 29/07/2019 l'approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2019-2021 (delibera Consiglio Comunale n. 232);
- in data 31/07/2019 l'approvazione del rendiconto di gestione per l'esercizio 2018 (delibera Consiglio Comunale n. 234).

Nei successivi anni, è insorta tra le parti una controversia sulla competenza in ordine alla gestione della fattispecie, dovuta all'ambigua interpretazione dell'art. 255, comma 10 TUEL, nella versione successiva all'intervento della legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 878, lett. b) della l. n. 205/2017).

Il Comune, infatti, ha sostenuto che la novella normativa (che esclude la fattispecie dell'anticipazione di tesoreria dalla competenza dell'O.S.L.) si applicasse al caso di specie e che l'anticipazione di cassa maturata e non restituita al 31/12/2017 fosse attratta alla gestione straordinaria dell'Ente, con la conseguenza che l'avvenuta refusione delle somme effettuata dal Tesoriere durante l'esercizio 2018 fosse da qualificare come indebita.

Il Tesoriere, al contrario, valorizzando la circostanza per cui l'intervento normativo citato è efficace dal 1° gennaio 2018, riteneva la deroga alla regola generale (di cui all'art. 254 TUEL, secondo cui la gestione dei fatti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato spetta all'O.S.L.) applicabile al caso in esame.

Più nel dettaglio per l'esercizio 2017, l'Ente ha registrato al 31 dicembre 2017 un'anticipazione di tesoreria non restituita al Tesoriere pari ad euro 12.521.217,75, recuperata dallo stesso mediante l'apertura di provvisori di spesa emessi nel 2018 in quota parte prima della dichiarazione di dissesto e per la rimanente parte successivamente, regolarizzati dall'Ente nel corso del medesimo esercizio.

In data 05/03/2018, inoltre, il Tesoriere ha proceduto all'addebito degli interessi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per l'esercizio 2017 mediante apertura del provvisorio n. 1248, di importo pari ad euro 639.045,38, non regolarizzato dall'Ente.

A seguito del confronto sull'interpretazione del dettato normativo vigente circa la competenza alla gestione dell'anticipazione di tesoreria non restituita e della relativa somma maturata a titolo di interessi, tenuto tra gli uffici della scrivente Direzione e l'O.S.L., in data 29/11/2018 è stato chiesto ad Unicredit S.p.A. (nota prot. 169640/2018) la rimozione del provvisorio di uscita n. 1248, ritenuto non di competenza dell'Ente in quanto relativo all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria dell'esercizio 2017 e pertanto rientrante nella competenza dell'OSL.

In data 05/03/2019 Unicredit S.p.A., con provvisorio n. 706 di euro 532.488,59, ha addebitato all'Ente gli interessi passivi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per l'esercizio 2018, non regolarizzato dall'Ente poiché contestato sulla base di quanto previsto dall'art. 248, comma 4, del D.Lgs. 267/2000.

Il 15/03/2019, con nota prot. 39168, la Direzione Attività Finanziarie ha segnalato all'O.S.L. ed al Tesoriere, chiedendone l'ammissione nella massa passiva, il suddetto debito ai sensi e per gli effetti dell'art. 254 del D. Lgs 267/2000.

L'Organismo straordinario di liquidazione ha comunicato ad Unicredit S.p.A. in data 24/06/2019 (nota prot. 95275) quanto previsto dall'art. 248, commi 2, 3 e 4, del D. Lgs. 267/2000.

In data 05/09/2019 l'Ente ha interpellato il Ministero dell'Interno al fine di conoscere l'interpretazione della normativa di riferimento in ordine alla competenza sull'anticipazione di tesoreria.

In riscontro alla nota dell'Organismo straordinario di liquidazione del 24/06/2019, l'Avv. Mario Giudice, giusto mandato conferitogli da Unicredit S.p.A., in data 11/09/2019 ha richiesto allo stesso OSL (nota pec prot. 130507) di pronunciarsi a riguardo:

- del trattamento del saldo passivo dell'anticipazione di tesoreria, considerato sulla base dell'art. 255 del D.Lgs. 267/2000 come novellato dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 878, legge n. 205 del 27 Dicembre 2017);
- del trattamento degli interessi passivi, in considerazione del “...*principio di accessorieta' al capitale da cui traggono fonte...*”;
- dell'eventuale accoglimento della richiesta di ammissione tardiva al passivo, rispetto a quanto previsto dall'art. 254 del D.Lgs. 267/2000.

Il Ministero dell'Interno, con parere del 12/09/2019 (acquisito dall'Ente con prot. 131394), ha individuato la competenza della gestione dell'anticipazione di tesoreria dell'esercizio 2017 a carico dell'O.S.L. in virtù del principio *tempus regit actum*.

In particolare, il tesoriere ha recuperato l'anticipazione al 31/12/2017 con sospesi regolarizzati nel 2018, in parte prima della dichiarazione del dissesto e in parte successivamente sino al 26/04/2018.

Alla luce del parere del Ministero reso al Comune di Terni, l'Ente ha contabilizzato i seguenti accertamenti nell'esercizio 2018 la cui somma è pari all'importo dell'anticipazione (€ 12.521.217,75):

- A carico dell'OSL la somma pari ad € 4.785.867,03 per il periodo dal 01/01/2018 al 01/03/2018;
- A carico del Tesoriere per l'importo pari ad € 7.735.350,72 dal 02/03/2018 al 26/04/2018 (data nella quale il Tesoriere è rientrato nell'anticipazione totale di € 12.521.217,75 maturata al 31/12/2017);

La nota del Ministero dell'Interno è stata rimessa dall'O.S.L. al Tesoriere con pec del 27/09/2019 (prot. 140003).

Riscontrando la nota di cui sopra, Unicredit S.p.A., in data 11/12/2019 (pec prot. 177637), rappresenta, accogliendone il contenuto, la deliberazione 96 del 30/10/2019 della Corte dei Conti della Regione Puglia, sez. controllo, di opposta tesi interpretativa rispetto al parere reso dal Ministero dell'Interno.

Con atto di Giunta n. 109/04.06.2020 è stata deliberata la mancata parificazione del conto reso dal Tesoriere per l'esercizio 2019 in quanto le risultanze contabili prodotte da quest'ultimo non coincidono con quelle dell'Ente a causa di tre provvisori di uscita non regolarizzati dall'Ente:

- il n. 1248 del 05/03/2018 (interessi debitori al 31/12/2017, esigibili dal 01/03/2018), di importo pari ad euro 639.045,38, in quanto non dovuto, considerato che gli interessi passivi sull'anticipazione sono da considerare come collegati alla stessa anticipazione non restituita al 31/12/2017, di competenza OSL secondo il parere del Ministero dell'Interno sopra citato;
- il n. 706 del 04/03/2019 (interessi debitori al 31/12/2018, divenuti esigibili il 01.03.2019), di importo pari ad euro 532.488,59, da rettificare ai sensi dell'art. 248 TUEL.
- il n. 9362 del 04/12/2019 di importo pari ad € 3.464,00 avente ad oggetto la seguente dicitura “allineamento c/c ordinario con procedura di tesoreria”, poi revocato dal Tesoriere.

In attuazione del punto 3 della proposta di delibera sopra citata, la scrivente Direzione, in data 12/06/2020, ha trasmesso la delibera di cui sopra alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti (prot. 69131), segnalando, anche a seguito del parere reso dal Ministero dell'Interno e non condiviso da Unicredit S.p.A., l'impossibilità di procedere alla parificazione del conto del tesoriere relativo all'esercizio 2019, per il recupero unilaterale da parte dello stesso dell'anticipazione non restituita al 31/12/2017 (ante dichiarazione di dissesto) sul fondo cassa dell'ente, comportamento *in illo tempore* ritenuto censurabile in seguito agli autorevoli pareri in merito.

L'ente ha, in parte prima della dichiarazione del dissesto e in parte in date successive, nel corso dell'esercizio 2018, allineato i provvisori che il tesoriere ha generato, medio tempore, per il recupero unilaterale dell'anticipazione di cui sopra.

Si specifica, altresì, che le operazioni poste in essere dal Comune sono:

1. avvenute, comunque, in date precedenti alla richiesta effettuata dallo stesso, in data 05.09.2019, al Ministero dell'Interno, a chiarimento dell'art. 255 del Tuel, e del relativo riscontro avvenuto il 12.09.2019;
2. state determinate dalla necessità di rispettare la tempistica per l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato 2018-2020, comprensivo della gestione 2018, oramai trascorsa, confidando nella restituzione da parte del Tesoriere, a seguito del parere ministeriale come dimostrato dall'assunzione dei seguenti accertamenti di entrata a perfezionamento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata e divenuta esigibile:
 - 2.1 accertamento n. 2989/2019, competenza esercizio 2018, assunto con determinazione della DAF - 3804/19 del 13/11/19;
 - 2.2 accertamento n. 2990/2019, competenza esercizio 2018, assunto con determinazione della DAF - 3804/19 del 13/11/19.

Prendendo atto dell'avvenuta segnalazione effettuata dal Comune alla competente Procura regionale della Corte dei Conti in merito alla mancata parificazione del conto del tesoriere, in attesa della pronuncia della stessa magistratura contabile in merito, l'O.S.L., con deliberazione n. 31 del 21/09/2019, dispone di "*sospendere ogni decisione in merito all'ammissione alla massa passiva del debito segnalato dal responsabile del servizio finanziario (euro 7.735.350,72), corrispondente alla quota dell'anticipazione di tesoreria utilizzata nel 2017 e non rimborsata dopo la dichiarazione di dissesto, fino alla definizione del giudizio della magistratura contabile sul conto reso dal Tesoriere*".

In data 20/11/2020, con nota prot. 145446 pari data, la Direzione Attività Finanziarie ha inoltrato ad Unicredit S.p.A. formale atto di diffida e messa in mora ai sensi dell'articolo 1219 e ss. del codice civile per quel che concerne:

- l'immediata restituzione della somma pari ad euro 7.735.350,72, quota parte dell'importo complessivo di euro 12.521.217,75 quale anticipazione non restituita al 31/12/2017, vista anche la possibilità per il Tesoriere di avanzare richiesta di insinuazione alla massa passiva, giusta comunicazione rimessa dall'O.S.L. in data 27/09/2019 (prot. 140003);
- l'immediata restituzione delle seguenti somme:
 - euro 639.045,38, a titolo di interessi passivi sull'anticipazione di tesoreria utilizzata nell'esercizio 2017 (provvisorio di uscita n. 1248/05.03.2018);
 - euro 532.488,59, a titolo di interessi passivi sull'anticipazione di tesoreria utilizzata nell'esercizio 2018 (provvisorio di uscita n. 706/04.03.2019);

euro 3.464,00, come risultante dal provvisorio n. 9362/04.12.2019, in quanto privo di riscontro da parte della Tesoreria circa i dettagli richiesti dall'Ente sulla motivazione del relativo sospeso di uscita, poi annullato il 21.12.2020.

- Il ricalcolo, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 248 del D.Lgs. 267/2000, degli interessi trattenuti nell'esercizio 2019, riferiti al 2018.

Unicredit S.p.A, con nota del 31/12/2020 (prot. Ente n. 167634 pari data), ha preso atto delle richieste dell'Ente, riservandosi di riscontrarle solo dopo aver effettuato ulteriori verifiche di natura legale e contabile, pur confermando quanto già espresso nella precedente corrispondenza.

Su istanza del Comune di Terni, in data 04/03/2021, la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria, con deliberazione n. 14/2021, ha confermato la tesi interpretativa del Ministero dell'Interno rispetto alla validità del principio *tempus regit actum* per quel che concerne l'applicazione del novellato art. 255, comma 10, del D. Lgs. 267/2000, ritenendo che, anche nel caso della gestione dell'anticipazione di cassa non restituita al 31.12.2017, la competenza sia dell'Organismo straordinario di liquidazione, in analogia a quanto disposto per le altre fattispecie contabili dall'art. 252, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

Alla luce della deliberazione della magistratura contabile sopra riportata, con Determinazione n. 1151 del 26/04/2021, la scrivente Direzione ha preso atto, tra l'altro:

- dell'impossibilità di parificare le risultanze contabili dell'Ente con quelle del tesoriere, in relazione agli importi dei sospesi di uscita n. 1248/2018 e 706/2019;
- della competenza dell'OSL in ordine alla gestione dell'anticipazione di cassa non restituita al 31/12/2017 e delle relative spese collegate, fermo restando la necessità di procedere al relativo ricalcolo tenuto conto della data di dichiarazione del dissesto.

In data 07/06/2021, con nota prot. 85074 pari data, la scrivente Direzione ha rinnovato ad Unicredit S.p.A. la precedente diffida e messa in mora (rif. Prot. 145446/20.11.2020), rimettendo alla stessa anche copia della deliberazione 14/2021 della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per l'Umbria.

In riscontro ai due atti di diffida e messa in mora inoltrati dall'Ente, in data 01/07/2021 Unicredit S.p.A., con nota prot. Ente n. 97878 pari data, rigetta:

- la richiesta di restituzione dell'importo, calcolato in quota parte, relativo all'anticipazione non restituita al 31.12.2017, asserendo che lo stesso è stato già rimborsato dall'Ente attraverso la regolarizzazione dei provvisori di uscita relativi alla quota capitale e ritenendo, altresì, non condivisibile l'interpretazione circa la competenza a carico dell'OSL della fattispecie di che trattasi;
- la richiesta di restituzione/annullamento dei provvisori emessi a titolo di interessi passivi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, chiedendo all'Ente l'immediata corresponsione in quanto trattasi di somme il cui pagamento è rimasto, ad oggi, insoddisfatto.

La disputa è stata rimessa all'attenzione della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per l'Umbria che, con sentenza n. 41/2022, ha aderito alla posizione del Tesoriere in contraddizione a quanto affermato dal Ministero dell'Interno e dalla Sezione Controllo della Corte dei Conti appositamente interpellati dal Comune in epoca precedente alla citata sentenza.

Come noto, la sentenza n. 41/2022, citata sopra, ha rigettato la pretesa restitutoria avanzata dall'Ente riconoscendo unicamente il dovere del tesoriere di restituire € 370.923,82.

Il giudizio di impugnazione pendeva presso le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, giudizio che avrebbe potuto essere dichiarato estinto, stante la chiusura del dissesto e la cessazione delle attività da parte dell'O.S.L.

Già in data 25 gennaio 2024 la Giunta Comunale prendeva atto, con la delibera n. 16/2024, della situazione debitoria post dissesto che è pari ad € 33.220.525,34 derivanti dal piano di estinzione approvato dall'Organismo Straordinario di Liquidazione, cifra nella quale sono confluiti i debiti ammessi alla massa passiva e non transatti per diverse motivazioni.

Successivamente il Consiglio Comunale con la delibera n. 19 del 12/02/2024, prendeva atto della situazione debitoria post dissesto attraverso la variazione al bilancio 2024-2026.

È bene evidenziare, anche l'accantonamento effettuato da OSL, a fronte delle vertenze giudiziarie per situazioni non ancora definite, di importo di € 20.543.771,12, pari solo al 60% del valore (nell'ambito del rendiconto 2024, infatti, è stato operato un accantonamento, almeno minimo, del 70% per le cause ad alto rischio soccombenza).

Possibili soluzioni per il riallineamento contabile

L'Ente ha effettuato degli incontri con il Tesoriere Comunale per riallineare la situazione di cassa ed a seguito degli stessi è emerso che la soluzione tecnico contabile ottimale, sia in termini di efficienza che di veridicità amministrativa, è rappresentata dalla regolarizzazione *ab origine* dei sospesi di entrata e spesa che l'Ente non ha considerato nelle sue risultanze di cassa, tenuto conto del contenzioso in essere *in illo tempore*.

Situazione attuale

Tenuto conto della sentenza della Corte dei Conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale D'appello, di cui al prot. n. 17132/2026, viene indicata la cessata materia del contendere, in considerazione della chiusura del dissesto da parte del Comune di Terni, già avvenuta nel corso dell'annualità 2024, in quanto la "*Procura generale rassegnava le proprie conclusioni, insistendo per l'inammissibilità dell'appello, in ragione della sopravvenuta carenza di interesse, considerato che, una volta chiusa la procedura di dissesto nelle more del giudizio, la domanda del Comune non sarebbe più attuale in termini di interesse ad agire, tenuto conto che l'attrazione dell'anticipazione di tesoreria nella competenza dell'organismo straordinario di liquidazione può essere utilmente dichiarata solo nel caso in cui detto organo straordinario dell'ente sia ancora in attività*", risultando necessario, pertanto, procedere senza indugio alla regolarizzazione dei sospesi di entrata e di spesa per riallineare anche formalmente le risultanze reciproche di cassa tra l'ente e il tesoriere.

In merito ai sopra citati accertamenti di entrata n. 2989/2019 e n. 2990/2019, gli stessi sono stati oggetto di cancellazione nel corso dell'ancora *in itinere* del riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2025 e per pari importo si procederà allo storno del relativo fondo contenzioso registrato nel rendiconto della gestione.

Terni, 16.02.2026

Per l'istruttoria
Dott. Andrea Giuseppe Stentella
Dott. Gian Michele Passeri

segue

Dott. Marco Gatti

, 26/02/2026

Comune di Terni – P.zza Ridolfi, 1 – 05100 Terni

Tel 0744.5491 – www.comune.terni.it – comune.terni@postacert.umbria.it – P.IVA 00175660554