



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 105/2026/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.	Paolo MARTA	Primo Referendario relatore
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 5 agosto 2026

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di Saluggia (VC)**, formulata con nota del 15 luglio 2026 e pervenuta a questa Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte, in data 15 luglio 2026 (prot. 6081), recante quesiti in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/SSRRCO/QMIG/2026,

Vista l'ordinanza n. 38 del primo agosto 2026, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Primo Referendario dott. Paolo Marta;

Vista l'ordinanza n. 39/2026 in pari data, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Paolo Marta;

FATTO

Con nota a firma del Sindaco del Comune di Saluggia (VC), pervenuta in data 15 luglio 2026 tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (ns. prot. n. 6081), l'Amministrazione comunale ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n.131, in merito ai seguenti quesiti:

- se un Comune possa investire temporaneamente le proprie disponibilità liquide mediante acquisto di titoli di Stato;
- in caso affermativo, quali siano i limiti, le condizioni e i vincoli cui tale attività di investimento è soggetta;
- se gli interessi e gli altri proventi derivanti da tali investimenti possano essere utilizzati liberamente per il finanziamento delle spese dell'Ente, comprese quelle correnti.

AMMISSIBILITA'

In via preliminare occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

I limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta.

Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere.

Considerato che la richiesta di parere è pervenuta a firma del Sindaco, per il tramite del CAL, la stessa è ammissibile dal punto di vista soggettivo.

Quanto al profilo oggettivo, i quesiti proposti attengono alle modalità di gestione delle disponibilità liquide giacenti sul conto di tesoreria dell'ente, investendo, pertanto, profili riconducibili al corretto impiego delle risorse pubbliche, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e ai principi di sana gestione finanziaria che permeano l'intero sistema della contabilità pubblica. In tale prospettiva, risulta pienamente applicabile l'indirizzo espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, secondo cui la funzione consultiva risulterebbe incompleta se non avesse la possibilità di *"svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR. delib. n. 54/CONTR/2010)

La riconducibilità della materia a questioni di contabilità pubblica trova, altresì, conforto nell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato come la disciplina del sistema di tesoreria costituisca espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, funzionale alla tutela dell'unità economica della Repubblica e alla realizzazione degli obiettivi di equilibrio complessivo dei conti pubblici. Ne consegue che le questioni concernenti la gestione delle disponibilità di cassa degli enti territoriali non attengono esclusivamente all'autonomia organizzativa e finanziaria dei singoli enti, ma assumono una rilevanza più ampia, in quanto incidenti sugli strumenti attraverso i quali lo Stato esercita le proprie funzioni di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte Cost. sent. n. 311/2012 e n. 256/2013).

Alla luce delle considerazioni svolte la richiesta di parere deve pertanto ritenersi ammissibile sotto il profilo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica, investendo profili rilevanti ai fini della sana gestione finanziaria e del mantenimento degli equilibri di

bilancio, quali le modalità di gestione attiva delle liquidità di tesoreria ed il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

MERITO

In ordine al primo quesito si rappresenta quanto segue.

La fattispecie da cui origina il quesito in esame si ricollega alla tematica della gestione attiva delle liquidità da parte degli enti locali e, nel caso di specie, alla facoltà per gli stessi di procedere all'acquisto di titoli del debito pubblico grazie a disponibilità liquide giacenti sul conto di tesoreria, al fine di conseguire rendimenti superiori rispetto a quelli derivanti dalla mera permanenza delle somme presso il tesoriere e, conseguentemente, migliorare la redditività delle risorse finanziarie dell'ente.

La questione si inserisce nel più ampio quadro della disciplina della tesoreria degli enti territoriali e richiede una valutazione sistematica delle norme che regolano la gestione della liquidità pubblica, tenendo conto delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica e dei vincoli derivanti dal regime di tesoreria unica. Sul punto appare opportuno illustrare l'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta.

L'istituto della tesoreria unica trova la sua prima organica disciplina nella legge 5 agosto 1978, n. 468, successivamente integrata dall'art. 40 della legge 26 aprile 1981, n. 119, recante disposizioni in materia di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Tale sistema, fondato sulla gestione delle disponibilità liquide derivanti da trasferimenti statali mediante conti correnti intestati al Tesoro, era inizialmente previsto per le regioni a statuto ordinario e speciale.

In una fase successiva, il meccanismo è stato progressivamente esteso alle province e ai comuni, secondo modalità differenziate correlate alla dimensione demografica degli enti e all'ammontare delle rispettive entrate di bilancio.

La definitiva stabilizzazione del regime della tesoreria unica è intervenuta con la legge 29 ottobre 1984, n. 720, che è venuta ad inserirsi nel più ampio quadro degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica predisposti dal legislatore statale. La finalità perseguita dalla disciplina era quella di consentire una più efficiente gestione delle giacenze liquide degli enti pubblici, evitando fenomeni di frammentazione delle risorse finanziarie e assicurando al contempo un più incisivo controllo statale sui flussi di cassa del settore pubblico, in un'ottica di contenimento della spesa e di salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza pubblica.

In particolare, il sistema di tesoreria unica cd. "tradizionale", introdotto dalla citata normativa, ha imposto l'istituzione di due tipologie contabili speciali e distinte, tenute presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato gestite dalle filiali della Banca d'Italia:

una "infruttifera", l'altra "fruttifera". La prima avente ad oggetto tutte le entrate provenienti direttamente o indirettamente dallo Stato (ivi comprese assegnazioni, contributi, trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato e dagli altri enti del settore pubblico, tra cui quelle provenienti da mutui); la seconda ricomprendente tutte le altre entrate proprie degli enti (introiti tributari ed extratributari, vendita di beni e servizi, canoni, sovracani, indennizzi ed altri introiti provenienti dal settore privato). In questo modo, da una parte gli enti, seppur obbligati a mantenere le proprie liquidità su appositi conti aperti presso la Banca d'Italia, mantengono all'occorrenza la piena ed immediata disponibilità delle proprie risorse; dall'altro il servizio resta affidato ad un tesoriere incaricato dall'ente locale, il quale si limita ad operare con il ruolo di mero esecutore sui fondi.

Inoltre, il sistema di tesoreria unica ha imposto di privilegiare, per i pagamenti, l'utilizzo delle entrate proprie dell'ente attingendo in via prioritaria dalla contabilità "fruttifera" e riducendo, al contempo, la possibilità per l'ente di poter percepire interessi sulla liquidità derivante dalle entrate proprie e depositata sui conti fruttiferi. In questo modo si risponde all'esigenza di contenimento dei costi dell'indebitamento, potenziando le disponibilità di tesoreria dello Stato e riducendo pertanto il ricorso al mercato finanziario e la conseguente emissione di titoli pubblici necessari per la copertura del fabbisogno del settore statale.

Successivamente, sulla spinta di un maggior rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e dell'esercizio delocalizzato delle funzioni, il sistema di tesoreria "unica" è stato sostituito da un sistema di tesoreria unica cd. "mista", introdotto dal D.Lgs. n. 7 agosto 1997 n. 279. È stato dunque definito un nuovo sistema secondo cui – fermo restando il vincolo delle risorse su contabilità infruttifera per le entrate provenienti da trasferimenti agli enti locali dal bilancio dello Stato o da quello dell'UE- le entrate proprie dell'ente sono state escluse dall'obbligo di versamento nella contabilità speciale fruttifera della tesoreria provinciale dello Stato, per essere depositate direttamente presso il tesoriere incaricato dall'ente locale.

L'operatività di tale sistema ha così consentito agli enti, grazie alle giacenze realizzate sulla contabilità fruttifera, di poter gestire le entrate proprie fuori dalla tesoreria dello Stato, realizzando interessi attivi sulla base dei singoli contratti di tesoreria più elevati di quelli riconosciuti dalla Banca d'Italia sulle giacenze depositate in contabilità fruttifera.

Senonché il continuo ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e la necessità di contenimento della spesa pubblica hanno comportato, con l'introduzione dell'art. 35 co. 8 del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012 n. 27, la sospensione fino al 31 dicembre 2014 del sistema di tesoreria mista, con contestuale obbligo di deposito delle disponibilità degli enti sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Tale regime è stato prorogato al 31 dicembre

2017 dall'art. 1 comma 395 della L. n. 190 del 2014, e, quindi, al 31 dicembre 2021 dall'art. 1 comma 877 della L. n. 205 del 2017. Con l'art. 1 comma 636 della L. n. 234 del 2021 la sospensione è stata ulteriormente prorogata fino al 31 dicembre 2025.

La disposizione soprarichiamata (art. 35 co.8 D.L. n. 1/2012) ha infatti previsto che *"Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2025, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni".*

Questo regime di sospensione è venuto meno con l'approvazione della legge n. 207/2024 (legge di bilancio 2025) la quale, all'art.1, comma 780, ha previsto che *"Al fine di favorire il rispetto delle nuove regole della governance economica europea, l'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e il comma 8 dell'articolo 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sono abrogati."*

Allo stato attuale, pertanto, il regime di tesoreria mista introdotto con il D.lgs. n.279/1997 è stato definitivamente abbandonato a favore del sistema di tesoreria unica, come delineato dalla L. 29 ottobre 1984 n. 720.

Si tratta, dunque, di stabilire se, nell'attuale disciplina legislativa sul sistema di tesoreria, sia consentito agli enti locali di investire le proprie risorse finanziarie disponibili in titoli di stato.

Questa Corte si era più volte pronunciata in senso favorevole durante la vigenza del sistema di tesoreria mista (Sez. reg. contr. Campania delib.ni n 23/2008 e n. 16/2009; Sez. reg. contr. Veneto delib. n. 40/2009; Sez. reg. controllo Lombardia delib. n. 22/2009; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna delib. n. 35/2011; Sez. reg. controllo Toscana delib. n 202/2012 e Sez. reg. contr. Piemonte delib. n. 388/2013) pervenendo alla conclusione che la gestione attiva della liquidità (c.d. *cash management*) fosse consentita se e in quanto non comportasse una sostanziale distrazione delle risorse rispetto alla destinazione loro impressa dalla legge o dai documenti di bilancio dell'ente, soprattutto in presenza di uno sfasamento temporale tra riscossioni e pagamenti.

Tra le operazioni generalmente ammesse, in quanto integranti le predette condizioni di ammissibilità, la giurisprudenza aveva individuato la sottoscrizione in titoli di Stato e "pronti contro termine".

Successivamente, però, in seguito all'intervento legislativo di cui all'art. 35, comma 8, D.L. n.1/2012, si è assistito ad un mutamento di orientamento (cfr. Sez. reg controllo Veneto delib. n. 116/2021). Ciò in ragione dell'entrata in vigore del citato art. 35, che aveva previsto la sospensione del regime di tesoreria mista e la reintroduzione del sistema di tesoreria unica tradizionale, limitando, quindi, l'attività dei tesorieri comunali alla cura dei pagamenti e delle riscossioni, senza possibilità di gestire la liquidità dell'ente.

Il giudice contabile, ferme restando le disponibilità rinvenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni (cfr. terzo periodo art. 35 co.8 D.L. n. 1 del 2012), ha ritenuto la gestione attiva delle liquidità incompatibile con il quadro normativo in materia, almeno così come delineato fino al termine di sospensione del sistema di tesoreria mista (prorogato fino al 31 dicembre 2025), essendo il servizio di tesoreria finalizzato *"alla custodia di titoli e valori ed agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente o da norme pattizie"* (cfr. art. 209 Tuel).

A parere di questo Collegio, l'orientamento espresso dalla Sezione Veneto nella delibera sopra citata appare condivisibile.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 311/2012, emessa nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 8, 9, 10 e 13, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (che sospendeva l'applicazione del regime della tesoreria mista a favore del regime della tesoreria unica) sollevati da varie Regioni, *"la stessa rubrica dell'art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali nonché disposizioni in materia di tesoreria unica), la scelta di sospendere temporaneamente il regime di tesoreria unica cosiddetta mista si inserisce nell'ambito di interventi diretti a garantire la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni. Dai lavori preparatori si evince, inoltre, che la disciplina impugnata trova origine nell'esigenza di adottare una modalità di gestione della liquidità che, considerata la gravità dell'attuale situazione economico-finanziaria, permetta allo Stato di minimizzare il ricorso al mercato per reperire risorse"*.

L'applicazione del sistema di tesoreria unica in luogo di quello di tesoreria unica cosiddetta mista ha consentito, secondo quanto riportato negli atti del giudizio, di far confluire nelle casse dello Stato quasi nove miliardi di euro e, in base alle stime compiute dal Governo, ciò dovrebbe garantire un risparmio nella emissione di titoli, al netto delle spese di

interesse da corrispondere agli enti, pari a oltre mezzo miliardo di euro in tre anni. In definitiva, secondo quanto emerge anche dalla relazione illustrativa, con l'art. 35 il legislatore ha inteso perseguire un obiettivo – quello di ridurre il fabbisogno finanziario, con conseguente minor emissione di titoli di Stato – collegato direttamente al controllo delle disponibilità di cassa di tutto il settore pubblico allargato, e quindi per un interesse che riguarda non solo lo Stato, ma tutti i soggetti pubblici.”

Risulta palese che la motivazione principale che ha indotto lo Stato a sospendere il regime di tesoreria mista e, successivamente, ad abrogarlo del tutto, è stata quella di incrementare la liquidità disponibile di risorse finanziarie, incremento che ha consentito di ricorrere in misura minore all'emissione di titoli di debito pubblico per reperire sul mercato le risorse idonee a soddisfare il proprio fabbisogno.

La Consulta afferma, inoltre, che *“L'art. 35, nel prevedere la temporanea applicazione a Regioni ed enti locali del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, senza vincolare o limitare la disponibilità delle somme né incidere sulla loro destinazione, produce l'effetto immediato di riversare liquidità nelle tesorerie erariali, al fine di ridurre il fabbisogno finanziario, cioè l'ammontare per cui lo Stato deve – o ha già dovuto – ricorrere all'indebitamento mediante l'emissione di titoli. La normativa impugnata, dunque, detta una misura di gestione della liquidità, tramite la quale ingenti somme presenti nel sistema bancario vengono depositate nelle Tesorerie provinciali. L'obiettivo dichiarato è quello di emettere una minore quantità di titoli di Stato, contribuendo così a ridurre il differenziale – cosiddetto spread – tra il tasso d'interesse dei titoli italiani e quello, più basso, di titoli emessi da altri Paesi”*.

Alla luce dei principi espressi dal Giudice delle leggi, dunque, si può ritenere che uno degli obiettivi principali del sistema della tesoreria unica sarebbe proprio quello di consentire all'Amministrazione centrale di ottenere una maggiore liquidità e, conseguentemente, di ridurre l'emissione di titoli di Stato.

In tal senso si è espressa la volontà del legislatore e, pertanto, pur non rinvenendosi un esplicito divieto di acquisto di titoli di stato da parte degli enti locali con le disponibilità liquide giacenti sul conto, questo Collegio ritiene che tale operazione non sia consentita: infatti, un ipotetico acquisto di titoli si porrebbe in contrasto con lo scopo perseguito della legge, vale a dire la riduzione del ricorso all'emissione di titoli di debito pubblico.

In considerazione del parere espresso in relazione al primo quesito, la Sezione dichiara assorbiti gli altri quesiti.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini sopra esposti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e al Comune richiedente.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 5 agosto 2026.

Il Relatore

Dott. Paolo Marta


PAOLO
MARTA
CORTE DEI
CONTI
06.08.2026
20:08:02
GMT+02:00

Il Presidente

Dott. Antonio Attanasio


ANTONIO
ATTANASIO
07.08.2026
08:55:42
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il **7 agosto 2026**

Il Funzionario Preposto

Margherita Ragonese


MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
07.08.2026 10:34:27 UTC