



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

Nella Camera di consiglio del 24 luglio 2019

composta dai magistrati

Roberto BENEDETTI	Presidente;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Angela PRIA	Consigliere;
Elena PAPA	Primo Referendario, relatore;
Carla SERBASSI	Primo Referendario.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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;

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;

VISTO il d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile e in particolare, l'art. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/CONTR/2000, contenente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 1326 del 22.3.2019 con la quale il CAL del Lazio ha trasmesso la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Selci (RI), proposta ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza n. 22/2019 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per il giorno 24 luglio 2019;

UDITO nella Camera di consiglio il magistrato relatore, Primo Referendario Elena Papa;

FATTO

Con nota del 29 gennaio 2019, fatta pervenire tramite CAL il 4 febbraio 2019 e registrata a prot. Corte dei conti n. 526 in pari data, il Sindaco del Comune di Selci (RI) ha fatto pervenire richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, in cui dà conto di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria ordinaria di assegnazione di alcuni minori a una casa-famiglia con spese a carico del Comune e della conseguente necessità di provvedere alla relativa copertura in sede di bilancio di previsione 2019.

A tal fine, chiede se sia possibile ricondurre detta spesa in via interpretativa alla categoria "*delle spese correnti a carattere non permanente*" di cui all'art. 187, comma 2, lett. d), del TUEL e, conseguentemente, costruire gli equilibri di bilancio avvalendosi dell'utilizzazione dell'avanzo libero di amministrazione anche tenuto conto della recente abrogazione delle sanzioni per mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica a partire dal 2018 ad opera dell'art. 1, comma 823, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019).

AMMISSIBILITÀ

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile, in quanto proposta dal Sindaco, nella sua qualità di rappresentante legale del Comune, e trasmessa per il tramite del CAL in ossequio al disposto dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

È ammissibile anche oggettivamente, in quanto in materia di contabilità pubblica, poiché involge l'interpretazione di una disposizione di legge rientrante nel "*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale ... degli Enti pubblici*", e incidente "*direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 54 del 17 novembre 2010). Appare, infatti, evidente che la corretta interpretazione dei limiti legislativi di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione ha effetti diretti sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione di un Ente locale.

Al fine di evitare sovrapposizioni dell'attività consultiva della Corte con il potere gestionale dell'amministrazione e, conseguentemente, forme di co-gestione, il parere

deve essere reso astraendo la questione interpretativa di diritto dal quadro più specificamente fattuale nel quale è inserita.

MERITO

È richiesta la disamina del tema dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione in sede di predisposizione del bilancio di previsione degli Enti locali anche alla luce delle disposizioni contenute nella legge n. 145/2018, genericamente richiamata dall'Ente nella richiesta di parere, e in specie, dell'art. 1, comma 823, che dispone l'abrogazione, a partire dal 2018, delle sanzioni per mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica previste dall'art. 9, comma 4, della legge n. 243/2012.

In particolare, è richiesto di valutare la riconducibilità delle spese da sostenersi per il mantenimento di minori in casa-famiglia alla fattispecie delle spese correnti a carattere non permanente che l'art. 187 descrive al comma 2, lett. d), ai fini della loro copertura con avanzo libero.

1. Va preliminarmente rimarcato che le disposizioni della legge di bilancio 2019 invocate dall'Ente sono volte a fornire il criterio di verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica di Regioni ed Enti locali nel loro concorso all'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di pareggio di bilancio nel quadro della finanza pubblica allargata, e modificano il sistema di premi e sanzioni definito dall'art. 9 della legge n. 243/2012 determinandone la cessazione a partire dall'esercizio 2018, ma non incidono sull'impianto normativo fissato dall'art. 187 del TUEL sul diverso piano della disciplina della composizione del risultato di amministrazione e dei limiti funzionali all'utilizzazione dell'avanzo ivi fissati.

Analogamente, detta disciplina non è modificata dalle regole finanziarie contenute ai commi 820 e 821 della medesima legge di bilancio che, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, regolano la verifica degli equilibri includendovi, a partire dal previsionale 2019, il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, secondo il prospetto degli equilibri allegato al rendiconto della gestione (all. 10 del d. lgs. n. 118/2011).

In altri termini il fatto che sia ormai abrogato il sistema di premi e sanzioni di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 e che la nozione di "*risultato di competenza non negativo*" vada

oggi intesa con l'inclusione di risultato di amministrazione e FPV non determina una diversa lettura della disciplina della composizione del risultato, né il superamento dei limiti dettati dal TUEL all'applicazione dell'avanzo, che già precedentemente vincolavano gli Enti, in ordine ai casi e modi nei quali l'ordinamento la ritiene ammissibile.

2. In relazione alla questione sottoposta dall'Ente nella sede della predisposizione del previsionale 2019, rimangono pertanto fermi i principi di cui all'art. 187 del TUEL, per il quale gli Enti locali possono procedere all'utilizzazione dell'avanzo libero di amministrazione solo una volta intervenuta l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (al trenta aprile), a mezzo di variazione di bilancio.

Al contrario, l'avanzo libero non può essere applicato nel corso dell'esercizio provvisorio, precedentemente all'approvazione del consuntivo, quando, cioè, ha carattere meramente presuntivo. In tale fase l'applicazione dell'avanzo è ammessa nei soli limiti degli accantonamenti o dei vincoli derivanti dall'esercizio precedente e per i relativi fini.

In questo caso è comunque necessaria apposita relazione documentata del dirigente responsabile da emettersi previa approvazione entro il 31 gennaio, da parte della Giunta, dell'aggiornamento del prospetto relativo al risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio, redatto sulla base dei dati di preconsuntivo, recante anche l'indicazione delle entrate e delle spese vincolate, con facoltà, per l'Ente, di procedere alla variazione del bilancio se la quota di avanzo vincolato da applicare risulti inferiore rispetto alle esigenze di copertura (cfr. art. 42, commi 8 e 9, del d.lgs. 118/2011). D'altro canto, se non è intervenuta l'approvazione del prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto, l'Ente è obbligato al procedere alla variazione di bilancio al fine di eliminare in radice l'applicazione dell'avanzo (cfr. Allegato 4/2, punto 9.2 del d.lgs. 118/2011).

3. Una volta approvato il rendiconto, l'Ente utilizza l'avanzo nei casi elencati dall'art. 187 comma 2, del TUEL, e secondo i limiti ivi indicati.

Occorre, a tal riguardo, ricordare che l'elenco ha carattere tassativo e che rappresenta anche l'ordine di priorità dell'utilizzo.

Ne discende che l'avanzo libero potrà essere applicato nei casi di sopravvenute "spese correnti a carattere non permanente" (lett. d), cit.) solo una volta verificata la non sussistenza: a) di DFB; b) della necessità di adottare le misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del TUEL, ove non si possa provvedere con i mezzi ordinari; c) di spese di investimento da finanziare.

Seguono, nell'elencazione della norma, la fattispecie di spese correnti di carattere non permanente di cui alla lett. d) suaccennata e a quella, successiva nell'ordine, di lett. e), che prevede l'utilizzazione dell'avanzo per estinguere prestiti in via anticipata o per finanziare lo stanziamento riguardante il FCDE nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui si riferisce il rendiconto.

Si tratta con ogni evidenza di spese aventi il tratto comune della estemporaneità e dell'assenza di continuità temporale, in alcuni casi non prevedibili (es. DFB), o comunque emergenti dalla gestione di fatto, o con il carattere di urgenza nel caso del completamento di investimenti che non possono subire interruzioni, come avviene nel caso di necessità di finanziamento di spese di investimento (cfr. lett. c), cit.).

Per tale ragione, il legislatore ha ritenuto la coerenza della copertura di tali voci di spesa a mezzo dell'utilizzazione dell'avanzo dell'esercizio precedente, misura analogamente connotata da mancanza di certezza fino al momento delle chiusure.

In conclusione, la *ratio* della limitazione dell'utilizzazione dell'avanzo sia dal punto di vista del momento della vita contabile dell'Ente in cui questa può avvenire, che da quello dei casi specifici appena elencati, discende dal principio per cui la costruzione programmatica del previsionale deve comprendere tutta l'attività che il Comune è chiamato a svolgere individuando le risorse cui attingere per la copertura intera delle spese previste nell'esercizio.

Conseguentemente, fermo restando quanto già osservato in tema di applicazione dell'avanzo presunto, solo le spese sporadiche, impreviste, o che per natura si determinano *una tantum*, al verificarsi di eventi che rientrano nello svolgimento dell'attività gestionale dell'Ente, come quelle descritte all'art. 187, comma 2, è ammissibile il ricorso per la copertura ad una voce dell'entrata che si caratterizza anch'essa per incertezza nell'*an* e nel *quantum* quale è l'avanzo libero di

amministrazione e che per sua natura è verificabile solo *ex post*, dopo l'approvazione al 30 aprile del consuntivo dell'esercizio precedente.

Su detta linea giustificativa si pone anche la previsione dell'applicazione dell'avanzo libero per il finanziamento delle spese di cui alla lett. d), oggetto della richiesta di parere, e del carattere di "non permanenza" che queste debbono possedere al fine della loro finanziabilità con il mezzo dell'utilizzazione dell'avanzo.

4. Fermo restando che non vi è dubbio che si tratti di spese correnti, quanto all'individuazione del ricorrere della caratteristica di "non permanenza" della spesa, ci si deve chiedere in che termini questa debba essere valutata, e, cioè, se basti ad escluderla la sua astratta riconducibilità *ex lege* alle funzioni istituzionali dell'Ente, ovvero si debba procedere all'esame in concreto dei termini e delle condizioni al cui ricorrere l'Ente è chiamato a sostenerla.

Invero, è certa la competenza del Comune nella materia dell'assistenza sociale, nella quale si inquadra la spesa all'esame.

Infatti, con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 è stato previsto il trasferimento a Regioni, Province e Comuni delle competenze socio assistenziali e sanitarie precedentemente esercitate dallo Stato attraverso enti e organizzazioni, anche con riguardo agli *"interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile"*, con attribuzione in particolare ai Comuni delle correlate funzioni amministrative e, in particolare, dell'*"erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche"* (artt. 23, comma 1, lett. c), e 25, del D.P.R. n. 616/1977 e art. 6 della legge 328/2000).

La legge regionale del Lazio n. 14/1999, peraltro, dispone in capo ai Comuni il compito di *"assistenza ai minori in stato di bisogno, abbandonati o esposti all'abbandono"* (art. 151, L.R. n. 14/1999).

Sono, pertanto, i Comuni gli Enti istituzionalmente deputati a provvedere ai minori in condizioni riconducibili a tale parametro normativo, per quanto riguarda sia la gestione amministrativo-organizzativa dell'assistenza, sia quella economica.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che tale elemento non sia per sé sufficiente ad attribuire alla detta spesa il carattere di continuità e certezza nel tempo che dovrebbe implicarne la natura di "permanenza".

La spesa, infatti, presenta gli stessi connotati di estemporaneità e imprevedibilità di cui si è già fatto cenno quali fattori qualificanti delle spese elencate all'art. 187, comma 2, del TUEL, per la cui copertura il legislatore ammette l'utilizzazione di una voce di entrata altrettanto estemporanea quale è l'avanzo libero di amministrazione. A maggior ragione, detti fattori ricorrono rispetto alla fattispecie descritta alla lett. d). Lungi da essere fissa e costante, la spesa è del tutto esclusa dalla disponibilità valutativa del Comune, il quale è tenuto a sopportarla comunque a fronte dell'ordine giudiziale, ovvero al ricorrere dei presupposti di necessità in qualunque tempo questi intervengano.

Né la continuità temporale eventualmente disposta dal giudice fino all'età maggiore degli assistiti assume connotazione di certezza tale da far venir meno il carattere di "non permanenza", stante la sempre presente possibilità di mutamenti di destinazione dei giovani o di evoluzioni diverse del percorso assistenziale degli stessi, con conseguente esclusione della certezza della spesa.

Si deve pertanto concludere in senso positivo in ordine al quesito della possibilità di applicare l'avanzo libero dell'esercizio precedente per la sua copertura da parte dell'Ente, nel rispetto dei limiti anche temporali sopra descritti.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto del Servizio di supporto, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta, nonché al CAL del Lazio per debita conoscenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 24 luglio 2019.

Il Magistrato estensore

f.to Elena Papa

Il Presidente

f.to Roberto Benedetti

Depositato in segreteria il 30 luglio 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to Aurelio Cristallo