



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **14 giugno 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Mezzago (MB)

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 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*", 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 i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Mezzago (MB) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 3.5.2024 e acquisita in pari data al protocollo n. 6800 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 114/2024, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al magistrato relatore per la relativa trattazione in vista dell'esame collegiale della Sezione;
UDITO, nella camera di consiglio del 14 giugno 2024, il relatore, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Mezzago interroga la Sezione in merito alla possibilità di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario 2023 al fine di far fronte alle spese di collocamento di alcuni minori presso comunità protette, oneri da qualificarsi – secondo la prospettazione accolta nel quesito – alla categoria delle spese correnti a carattere non permanente di cui all'art. 187, comma 2, lett. d) del D.Lgs. n. 267/2000.

La richiesta di parere precisa che *“la spesa è del tutto estranea alla disponibilità valutativa del Comune, il quale è tenuto a sopportarla comunque a fronte delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria”* sulla base di contingenze non prevedibili, e *“che non è determinata la durata del collocamento dei minori in comunità”*, non risultando prevedibile l'evoluzione del relativo percorso giudiziario o assistenziale, con conseguente esclusione dell'elemento della permanenza nel tempo della spesa stessa. All'istanza di parere risultano allegati un provvedimento giudiziario di collocamento di un minore presso una struttura comunitaria, oltre a una richiesta di altro comune di concorso ai relativi oneri, nonché una relazione dell'assistente sociale comunale concernente la situazione di altro minore collocato d'urgenza dal Comune presso una comunità di pronto intervento a seguito di segnalazione dei Carabinieri.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), in quanto l'esercizio di detta funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali esclusivamente in materia di contabilità pubblica.

Al fine di perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva attribuita al giudice contabile dalla citata disposizione, la Sezione delle autonomie della Corte dei

conti ha da tempo enucleato i presupposti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dello stesso, mancata interferenza con le ulteriori funzioni svolte dalla magistratura contabile o con materie che rientrano nella cognizione della magistratura civile, penale o amministrativa) che devono essere oggetto di verifica preliminare rispetto alla trattazione nel merito delle richieste di parere (*ex plurimis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Ammissibilità soggettiva

L'istanza oggetto del presente scrutinio è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente.

Ammissibilità oggettiva

Premesso che l'attività consultiva attribuita alla Corte dei conti non può riguardare la valutazione di vicende o atti gestionali specifici, tale da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente richiedente, appare nondimeno possibile enucleare dal quesito in esame - pur caratterizzato da riferimenti a situazioni specifiche, dal cui esame il Collegio si asterrà - una questione interpretativa in materia di contabilità pubblica, suscettibile di vaglio nel quadro della sana gestione finanziaria dell'ente locale all'interno del quale la Corte dei conti è legittimata a pronunciarsi in funzione consultiva (art. 7, commi 7 e 8, l. 5 giugno 2003, n. 131). Tale possibilità di astrazione concettuale della questione giuridica sottesa alle vicende rappresentate dal Comune consente pertanto al Collegio di ritenere il quesito ammissibile sotto il profilo oggettivo e di fornire indicazioni di principio con riguardo ai limiti che la normativa giuscontabile pone all'utilizzo dell'avanzo disponibile di amministrazione.

Merito

1. L'analisi del merito del quesito impone una sintetica ricostruzione del quadro normativo concernente l'applicazione dell'avanzo disponibile di amministrazione.

Va premesso che il secondo comma dell'art. 187 del d.lgs. n. 267 del 2000 - del quale il quesito chiede l'interpretazione - deve essere letto in combinato disposto con il primo comma della medesima

disposizione, a norma del quale l'avanzo di amministrazione viene distinto contabilmente in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.

Ciò posto, l'art. 187, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 consente all'ente locale di utilizzare, attraverso un provvedimento di variazione di bilancio, la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente - accertato ai sensi dell'art. 186 TUEL, ossia previa approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio concluso - *“per le finalità di seguito indicate in ordine di priorità: a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; e) per l'estinzione anticipata dei prestiti”*. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, *“l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato”* (C. cost. 06.06.2019, n. 138).

La giurisprudenza contabile (Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 83/2019/PAR) ha osservato che le finalità elencate da tale norma risultano accomunate dai connotati della estemporaneità e dell'assenza di continuità nel tempo; in taluni casi le spese in questione nascono dalla gestione di fatto (come i debiti fuori bilancio, di cui alla lettera a), o da situazioni che presentano carattere di urgenza (come nel caso del finanziamento di investimenti che non possono subire interruzioni, ai sensi della lettera c). Proprio per tale ragione, il legislatore ha ritenuto coerente che la copertura di siffatte voci di spesa possa essere garantita mediante l'utilizzo dell'avanzo disponibile dell'esercizio precedente, risorsa parimenti connotata da aleatorietà e mancanza di certezza anche nel *quantum* fino al momento dell'approvazione del relativo rendiconto.

Completando il quadro normativo concernente i limiti all'utilizzo dell'avanzo libero, si evidenzia che il principio contabile applicato della competenza finanziaria Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 precisa al paragrafo 9.2.12 che *“la quota libera del risultato di amministrazione può essere utilizzata con il bilancio di previsione o con provvedimento di variazione di bilancio, solo a seguito dell'approvazione del rendiconto”*, per le finalità indicate secondo il medesimo ordine di priorità tracciato dall'art. 187, comma 2, TUEL. In definitiva, l'art. 187 TUEL e il principio contabile applicato limitano la discrezionalità dell'amministrazione nell'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione, fissando un vincolo nel fine e un tassativo ordine di priorità al quale l'ente locale è tenuto ad attenersi, rispondente alla finalità di preservare in prima istanza gli equilibri di bilancio e la sana e corretta gestione finanziaria dell'ente (cfr. par. 9.2.12: *“l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione è prioritariamente destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell'ente”*). In altri termini, la destinazione dell'avanzo libero di amministrazione deve

essere conforme sia alle finalità sia all'ordine di priorità nell'utilizzo fissato dalla legge (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia delibere n. 546/2010/PAR, n. 304/2015/PAR, n. 149/2024/PAR).

2. Tanto premesso, secondo la prospettazione del Comune richiedente, la spesa per le prestazioni sociali conseguenti al collocamento di persone fragili all'interno di comunità protette potrebbe essere considerata quale spesa corrente a carattere non permanente ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 267 del 2000. Al riguardo, appare opportuno ricordare come la legislazione in materia servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328; l.r. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3) valorizzi il ruolo dei comuni nel settore dei servizi sociali, attribuendo agli stessi la titolarità di importanti funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, incluso il concorso alla spesa per l'erogazione di servizi e prestazioni economiche e alla spesa per l'eventuale integrazione economica del corrispettivo dovuto a fronte del ricovero stabile presso strutture protette di soggetti residenti nel proprio territorio.

2.1. Ora, non vi è dubbio che, in generale, la spesa per prestazioni sociali, esaurendo la propria utilità nell'esercizio finanziario nel corso del quale è sostenuta, abbia natura di spesa corrente.

2.2. Quanto al carattere permanente o meno della stessa, va premesso che tale qualificazione assume rilievo in ragione del fatto che la natura ricorrente imporrebbe al Comune di reperire una corrispondente copertura attraverso le entrate correnti degli esercizi di competenza. La copertura finanziaria mediante applicazione dell'avanzo libero - voce dell'entrata connotata a sua volta da incertezza nell'*an* e nel *quantum* - risulta, infatti, ammissibile solo per *“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”* TUEL (Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 83/2019/PAR).

Sul piano delle fonti, una norma a contenuto definitorio utile a delineare la distinzione in esame è contenuta nell'allegato 7 (*Codifica della transazione elementare*) al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, il quale al punto 1, lett. g), distingue la spesa ricorrente da quella non ricorrente *“a seconda se la spesa sia prevista a regime o limitata ad uno o più esercizi”* e al punto 5, secondo periodo, reca un elenco esemplificativo delle spese *“in ogni caso, da considerarsi non ricorrenti”*, individuate in quelle *“riguardanti: a) le consultazioni elettorali o referendarie locali, b) i ripiani disavanzi pregressi di aziende e società e gli altri trasferimenti in c/capitale, c) gli eventi calamitosi, d) le sentenze esecutive ed atti equiparati, e) gli investimenti diretti, f) i contributi agli investimenti”*. La giurisprudenza contabile ha contribuito a chiarire che la caratteristica della non permanenza della spesa comporta che la stessa non sia fissa e costante, manchi del carattere di continuità e certezza nel tempo, sia priva del carattere di certezza anche sotto l'aspetto quantitativo, o sia sottratta alla discrezionalità dell'ente chiamato a sostenerla (cfr. Sez. reg. contr. Basilicata n. 35/2022/PAR).

Con specifico riferimento ai costi di mantenimento di minori posti a carico dei comuni in forza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria o amministrativa, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che tali spese non sono fisse né costanti nel tempo, e sono escluse dalla disponibilità valutativa del Comune, *“il quale è tenuto a sopportarl[e] comunque a fronte dell'ordine giudiziale, ovvero al ricorrere dei presupposti di necessità in qualunque tempo questi intervengano”* (Sez. reg. contr. Lazio, n. 83/2019/PAR). Simili oneri, si è detto, presentano *“gli stessi connotati di estemporaneità e imprevedibilità”* che, come poc'anzi evidenziato, costituiscono *“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”* (Sez. reg. contr. Lazio, del. n. 83/2019/PAR; Sez. reg. contr. Basilicata n. 35/2022/PAR).

È stato pure specificato che la titolarità della funzione amministrativa del servizio sociale e il protrarsi nel tempo del collocamento presso la struttura protetta non sono, di per sé, elementi sufficienti ad attribuire alle spese in questione il carattere della certezza che consentirebbe di qualificarle come spese permanenti; ciò in ragione dell'aleatorietà che lo sviluppo del percorso assistenziale della singola persona può subire (Sez. reg. contr. Lazio, n. 83/2019/PAR).

In continuità con il sopra richiamato orientamento della giurisprudenza contabile, si può quindi concludere che l'ente locale può applicare l'avanzo libero dell'esercizio precedente, definitivamente accertato, per la copertura di spese correnti a carattere non permanente derivanti dal mantenimento di minori presso strutture protette, nel rispetto dei precisi limiti tracciati dall'ordinamento contabile.

3. Premessa la legittimità della descritta operazione contabile, in quanto la spesa da ricovero di un singolo minore non costituisce certamente una spesa *“a regime”*, è nondimeno necessario evidenziare che, in base all'art. 14, comma 27, del d.l. 31.5.2010, n. 78, la *“gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini”* costituisce una funzione fondamentale del comune, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come peraltro statuito anche dall'art. 6 della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, a tenore del quale *“i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale”* (L. 8.11.2000, n. 328). In quanto soggetto titolare di tale funzione fondamentale - come specificata anche attraverso le previsioni della legislazione regionale - tenuto all'attuazione di interventi sociali anche a carattere di urgenza, il Comune dovrebbe pertanto considerare la copertura mediante avanzo disponibile quale *extrema ratio*, prediligendo il più possibile l'allocazione preventiva delle risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali, in ossequio al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 e previa analisi e valutazione del contesto socio-economico di riferimento che può essere caratterizzato sia dalla presenza nel territorio comunale di una struttura di accoglienza, sia dalla

conoscenza di situazioni di disagio sociale, che rendono prevedibile un intervento come quello oggetto del parere.

4. Fermo restando che il presente parere non costituisce un avallo delle scelte gestionali dell'amministrazione richiedente, il Comune dovrà attenersi alle sopra indicate coordinate normative ed interpretative, nell'ambito della propria autonomia e responsabilità anche in ordine alla valutazione circa l'effettiva sussistenza della propria condizione di equilibrio e nel rispetto del tassativo ordine di priorità stabilito dalla legge, verificando, di conseguenza, che non risulti necessario applicare l'avanzo disponibile al fine di far fronte, prioritariamente, a debiti fuori bilancio, misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 193 TUEL, ove non si possa provvedere con i mezzi ordinari, ovvero spese di investimento.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

esprime il seguente parere in merito al quesito posto dal Comune di Mezzago: *“ai sensi dell’art. 187, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, l’ente locale, nell’esercizio della propria autonomia, previa approvazione del rendiconto dell’ultimo esercizio finanziario, può destinare al finanziamento di spese correnti da mantenimento di minori presso strutture protette, aventi carattere non permanente, la quota non vincolata dell’avanzo di amministrazione definitivamente accertato, nel rispetto del tassativo ordine di priorità stabilito dalla legge”*.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Mezzago a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio del 14 giugno 2024.

Il Relatore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

20 giugno 2024

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)