



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 8 ottobre 2013

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 16 settembre 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Monticelli Brusati ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Monticelli Brusati, con nota del 16 settembre 2013, ha formulato una richiesta di parere inerente l'applicazione dell'avanzo d'amministrazione.

L'art. 8, comma 2 del decreto legge n. 102/2013 ha prorogato al 30 novembre 2013 la scadenza per l'approvazione del bilancio di previsione 2013. Il ridetto differimento comporta, di fatto, che bilancio di previsione, provvedimento di salvaguardia degli equilibri e assestamento di bilancio possano cadere in un medesimo momento, tanto che la sola approvazione del primo verrebbe ad inglobare i tre adempimenti.

In virtù dell'art. 187, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 267/2000, l'avanzo di amministrazione, accertato ai sensi del precedente art. 186, può essere utilizzato per il finanziamento delle spese correnti solo in sede di assestamento.

Alla luce di quanto sopra il Sindaco chiede se sia possibile, in sede di approvazione del bilancio di previsione, con scadenza ultima al 30 novembre, utilizzare l'avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'art. 186 del TUEL, per il finanziamento delle spese correnti, intendendosi per tali anche quelle che non abbiano natura di spese non ripetitive, così come consentito, in sede di assestamento, dall'art. 187 sopra menzionato.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Monticelli Brusati, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata,

generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Monticelli Brusati, con nota del 16 settembre 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo conferite dalla legislazione.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco di Monticelli Brusati può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo l'interpretazione di norme volte a disciplinare l'utilizzo dell'avanzo d'amministrazione nel procedimento di gestione del bilancio.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione e

applicazione delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 186 del TUEL dispone che il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto consuntivo ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei passivi. Il successivo art. 187 disciplina le modalità di utilizzo dell'eventuale avanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto. Fra queste prevede, alla lettera c), il finanziamento di:

- provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 TUEL), ove non possa provvedersi con mezzi ordinari;
- spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio;
- spese correnti solo in sede di assestamento.

Il quesito posto dal Comune verte sulla possibilità di utilizzare l'avanzo accertato per il finanziamento di spese correnti già in sede di approvazione del bilancio di previsione, alla luce dell'attuale situazione di differimento legislativo dei termini.

Il c.d. assestamento di bilancio, alla cui adozione il legislatore collega la possibilità di utilizzare l'avanzo accertato in chiusura dell'esercizio precedente anche per mere spese correnti, è disciplinato nell'art. 175 del TUEL ("variazioni al bilancio di previsione").

La norma prevede che possano essere apportate, da parte del Consiglio comunale, delle variazioni al bilancio di previsione entro il 30 novembre di ogni anno e, al comma 8, disciplina la "variazione di assestamento generale", da deliberare, anche in questo caso, entro il 30 novembre. Mediante quest'ultima, l'organo consiliare attua la verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio.

In questa sede, il legislatore, come accennato, permette al Comune di utilizzare l'avanzo di amministrazione anche per il finanziamento di spese correnti.

Si tratta, infatti, di una fase della gestione del bilancio in cui non solo l'avanzo dell'esercizio precedente è stato accertato, ma in cui il Comune ha cognizione di come si sta evolvendo la gestione. In sede di assestamento, infatti, la legge impone la verifica tutte le voci di entrata e di uscita e l'accertamento del mantenimento dell'equilibrio di bilancio programmato a preventivo.

Per l'esercizio 2013 (confermando una tendenza ormai consolidata nel tempo), l'art. 8, comma 2 del d.l. n. 102/2013, in attesa di conversione, ha differito il termine, previsto dall'art. 151 TUEL, per la deliberazione del bilancio annuale di previsione, al 30 novembre.

Si tratta di termine già prorogato, in precedenza, al 30 settembre dall'art. 10, comma 4 quater, lettera b), del d.l. n. 35/2013, convertito con legge n. 64/2013.

La norma da ultimo citata è intervenuta, altresì, sulla disciplina dei provvedimenti per la

salvaguardia degli equilibri, statuendo che “ove il bilancio di previsione sia deliberato dopo il 1° settembre, per l'anno 2013 è facoltativa l'adozione della delibera consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000” (si rinvia alla formulazione attuale dell'art. 1 comma 381 della legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012).

In sostanza, alla luce dei differimenti concessi dal legislatore, i tre adempimenti del processo di programmazione finanziaria degli enti locali (bilancio di previsione, salvaguardia degli equilibri e variazione generale di assestamento) vengono convogliati, almeno per gli enti che non hanno ancora approvato il bilancio di previsione, in un unico momento (la stessa adozione della delibera di salvaguardia degli equilibri, il cui inadempimento è, dall'art. 193 del TUEL, equiparato alla mancata adozione del bilancio di previsione, viene resa facoltativa in caso di approvazione di quest'ultimo dopo il 1° settembre 2013).

Adottare il documento previsionale in prossimità del 30 novembre significa, di fatto, elaborare un pre-consuntivo, inglobando, in uno, i provvedimenti della salvaguardia degli equilibri e dell'assestamento. Va, infatti, ricordato che, ai sensi del citato art. 175 del TUEL, dopo il 30 novembre non sono più possibili variazioni e le poste esposte a bilancio assumono un valore definitivo, da verificare e certificare nel rendiconto.

Alla luce di quanto esposto, deve concludersi che, in virtù del differimento legislativo dei termini per l'approvazione, il Comune può utilizzare, in sede di bilancio di previsione, l'avanzo d'amministrazione accertato in chiusura dell'esercizio precedente anche per il finanziamento di spesa corrente se provvede ad approvare contestualmente la variazione generale di assestamento ex art. 175 TUEL.

Quest'ultimo provvedimento può tradursi, per l'esercizio in corso, in una mera ripetizione di quanto esposto in sede di bilancio di previsione. Tuttavia, essendo un atto che impatta anche sul bilancio pluriennale (cfr. artt. 174-175 TUEL), il Comune deve provvedere all'assestamento delle entrate e delle spese anche per gli esercizi successivi, compresi nel predetto documento, che vanno rivisitati alla luce dell'evoluzione della gestione dell'esercizio in corso, nonché delle novità legislative medio tempore intervenute.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 10 ottobre 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)