



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 novembre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Mesero (MI)

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la richiesta di parere del sindaco di Mesero del 24 ottobre 2024 (SC_LOM - 21506 - I - 25/10/2024);

VISTA l'ordinanza n. 246 del 28 ottobre 2024, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della richiesta di parere nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Il sindaco del comune di Mesero ha presentato una «Richiesta di definizione specifica del termine “spese correnti di carattere non permanente”». Dopo aver inquadrato il tema nell’ambito delle disposizioni dettate dagli articoli 186 e 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l’interrogante chiede conferma della propria interpretazione dell’articolo 187, comma 2, lettera d, secondo la quale «può essere considerata una spesa corrente a carattere non permanente una qualsiasi spesa che non genera obbligazioni esigibili oltre 12 mesi dall’impegno». In alternativa, chiede di «definire cosa si intende [...] per “spesa a carattere permanente” [...] nella fattispecie dell’applicazione della quota libera dell’avanzo di amministrazione».

CONSIDERATO

Sull’ammissibilità

1. La richiesta di parere proviene dal legale rappresentante dell’ente locale ed è pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo. La richiesta è altresì ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto direttamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica; né si ravvisano profili di interferenza dell’ausilio consultivo della Sezione con la discrezionalità e la responsabilità dell’amministrazione attiva in ordine a un caso concreto, o con le funzioni giurisdizionali e requirenti di questa Corte o di altre magistrature (si veda, tra le altre, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/2020/QMIG del 13 ottobre 2020).

Nel merito

2. Secondo l’articolo 186, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il risultato contabile di amministrazione è accertato con l’approvazione del rendiconto dell’ultimo esercizio chiuso. Secondo l’articolo 187, comma 1, primo periodo, inoltre, il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. Il penultimo periodo del medesimo comma 1, peraltro, precisa che, nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l’ente è in disavanzo di amministrazione.

3. Il quesito in esame, come correttamente inquadrato dall'interrogante nell'ambito delle disposizioni appena richiamate, riguarda l'utilizzo dell'avanzo libero per spese correnti di carattere non permanente, di cui questa Sezione è richiesta di dare una definizione. Non rilevano in questa sede, pertanto, le questioni relative all'utilizzo dell'avanzo accantonato, vincolato o destinato. La fattispecie oggetto della richiesta di parere, dunque, così chiaramente delimitata, è testualmente prevista e disciplinata dall'articolo 187, comma 2, che recita:

La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio, 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 [...]

4. La giurisprudenza consultiva di questa Corte si è espressa sulla questione in tre occasioni negli ultimi anni, per lo più ribadendo, con riguardo a casi specifici, quanto fatto palese dal tenore letterale delle disposizioni di legge, sia con riguardo al carattere tassativo delle finalità per cui è ammesso l'utilizzo dell'avanzo libero, sia in relazione al vincolante ordine di priorità dei possibili utilizzi di detto avanzo. In una prima occasione, la Sezione regionale di controllo per il Lazio (deliberazione n. 83/2019/PAR del 30 luglio 2019) ha ritenuto spesa corrente di carattere non permanente, ai fini della copertura con avanzo libero, la spesa derivante dall'assegnazione, da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, di alcuni minori a una casa-famiglia con spese a carico del comune. Anche questa Sezione si è pronunciata negli stessi termini su un caso pressoché identico (deliberazione n. 155/2024/PAR del 20 giugno 2024). Più articolata, invece, nel riprendere la linea argomentativa tracciata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, la

posizione espressa dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata in un caso relativo agli oneri connessi con progetti di inserimento lavorativo di persone in situazioni di disagio economico-sociale (deliberazione n. 35/2022/PAR del 26 luglio 2022).

5. L'odierna richiesta di parere, peraltro, a differenza dei richiamati precedenti, non sottopone alla Sezione la riconducibilità di un caso concreto alla fattispecie astratta dell'articolo 187, comma 2, lettera d, ma chiede un chiarimento circa la portata di questo enunciato normativo. Fermo quanto stabilito dall'articolo 186, comma 1, dunque, e dallo stesso articolo 187, commi 1 e 2, questa Sezione non ha ragione di discostarsi dalla trattazione svolta in linea generale e astratta nelle richiamate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per il Lazio e la Basilicata. Anche con riferimento all'articolo 12 delle cosiddette preleggi, infatti, e al fondamentale canone interpretativo secondo il quale «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse [...]», il concetto di spesa corrente a carattere non permanente è connesso, come confermato dalla migliore lessicografia, al campo semantico dell'estemporaneità e dell'assenza di continuità temporale, della sporadicità e dell'imprevedibilità, mentre la "permanenza" è riconnessa alla continuità e certezza nel tempo (deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 83/2019/PAR).

6. Solo il carattere estemporaneo e imprevedibile della spesa, infatti, secondo la scelta legislativa della disposizione in esame, ne ammette la copertura con l'utilizzazione di una voce di entrata quale l'avanzo libero (cfr. punto 9.2.7 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

7. La citata deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Basilicata riprende e sviluppa questa posizione, ravvisando la caratteristica di "non permanenza" della spesa quando questa non è fissa e costante, quando manchi del

carattere di continuità e certezza, e sia priva del carattere di certezza anche sotto l'aspetto quantitativo, ovvero sia esclusa dalla disponibilità valutativa del comune.

8. Tutto ciò premesso, rispondendo ai quesiti del sindaco di Mesero, questa Sezione ritiene che una spesa corrente sia a carattere permanente se continua, duratura e stabile, e che abbia, per contro, carattere non permanente se provvisoria e temporanea. La Sezione, peraltro, non ritiene necessitata, alla luce dei principi contabili e delle citate deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo per il Lazio e la Basilicata, la prospettata scadenza delle obbligazioni entro dodici mesi dall'assunzione dell'impegno di spesa. Il punto 9.2.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, infatti, si esprime come segue:

Il risultato di amministrazione è applicabile solo al primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, per finanziare le spese che si prevede di impegnare nel corso di tale esercizio imputate al medesimo esercizio e/o a quelli successivi [...]

Nulla osta, dunque, come pure evidenziato dal parere della Sezione regionale di controllo per il Lazio, a che una spesa non permanente possa protrarsi, ed essere imputata nel rispetto del criterio dell'esigibilità, anche oltre il termine dell'esercizio in cui la si intende coprire con l'utilizzo dell'avanzo libero, fermi i rigorosi limiti della temporaneità e provvisorietà.

9. La Sezione ritiene infine necessario evidenziare un'ulteriore condizione che ha assunto particolare rilievo in questi ultimi anni, caratterizzati dal trasferimento dallo Stato agli enti locali di ingenti risorse, vincolate anche per cassa, prima per l'emergenza pandemica e poi per l'attuazione del PNRR. Secondo il comma 3-bis del più volte citato articolo 187, infatti:

L'avanzo di amministrazione non vincolato non può essere utilizzato nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222, fatto salvo l'utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio di cui all'articolo 193.

Gli enti locali in anticipazione di tesoreria, o che utilizzano entrate vincolate in termini di cassa nei modi e nei limiti consentiti dall'articolo 195, non possono dunque utilizzare l'avanzo libero per la copertura di spese correnti a carattere non

permanente, ma solamente «per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari», secondo la previsione dell'articolo 187, comma 2, lettera b. Per il triennio 2024-2026, peraltro, l'articolo 18-bis del decreto-legge 10 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143, ha da ultimo previsto una deroga ai vincoli di utilizzo del risultato di amministrazione previsti dall'articolo 187, comma 3-bis, a condizione che il ricorso all'anticipazione di tesoreria o all'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il finanziamento delle spese correnti sia stato determinato dalla necessità di pagare spese in attuazione del PNRR.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – esprime come segue il proprio avviso sulla richiesta di parere del comune di Mesero (MI):

Ferma la necessità del previo accertamento del risultato di amministrazione con l'approvazione del rendiconto, e la non necessità di destinare prioritariamente l'avanzo libero alla copertura di debiti fuori bilancio, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio o al finanziamento di spese di investimento, costituiscono spese correnti a carattere non permanente, che possono essere finanziate con l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, secondo l'articolo 187, comma 2, lettera d, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le spese temporanee e provvisorie, estemporanee, imprevedibili e incerte nella durata e anche sotto l'aspetto quantitativo, sempre che l'ente locale non si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222, e salva la deroga a quest'ultima condizione prevista per il triennio 2024-2026 dall'articolo 18-bis del decreto-legge 10 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 novembre 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 22 novembre 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)