



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario

nella camera di consiglio del 29 giugno 2016

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 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 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento previsto dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 16 maggio 2016, con la quale il Sindaco del Comune di Zelo Surrigone (MI) 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 Zelo Surrigone (MI), con nota del 16 maggio 2016, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la legittimità, in assenza di bilancio di previsione per il 2016, di un impegno di spesa riferito ad un servizio erogato da un operatore economico terzo, in base ad un appalto di durata triennale.

Nella richiesta di parere si precisa che il Comune (avente 1.700 abitanti) fa parte di un'Unione (istituita ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 19 del 2008 e nel rispetto dei principi di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000), formata assieme al Comune di Vermezzo (avente circa 3.900 abitanti). Con lettera del 21 aprile 2016, quest'ultimo Comune ha comunicato

la volontà di recedere dall'Unione. Tale recesso, deliberato in data 5 maggio 2016, come da statuto, produrrà effetto a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Il Sindaco di Zelo Surrigone sottolinea come, per volontà del Presidente (che è anche il Sindaco di Vermezzo), l'Unione non ha ancora approvato il bilancio di previsione 2016. Pur in assenza del documento previsionale, la Responsabile dei Servizi alla persona è stata sollecitata, dal Presidente e dal Segretario comunale, ad avviare il Centro ricreativo diurno. Il servizio, riferisce il Sindaco istante, non è essenziale e non ha carattere continuativo. Inoltre, attività analoga viene svolta presso l'oratorio parrocchiale di Vermezzo.

Il servizio in esame è erogato in virtù di un appalto di durata triennale, avente una pluralità di oggetti (affiancamento pre e post scuola, assistenza agli alunni diversamente abili, assistenza mensa, assistenza scuolabus e centro estivo). Negli atti di gara è stato precisato che la stazione appaltante si riserva annualmente di dare avvio, in tutto o in parte, ai servizi oggetto di affidamento, impegnando contestualmente gli importi necessari per l'espletamento.

Al momento, in assenza di bilancio di previsione 2016-2018, vi è solo uno stanziamento nel pluriennale 2015-2017, e la Responsabile del Servizio ha manifestato la volontà di non adottare determinazione di impegno di spesa per l'anzidetto servizio. Sulla base di tali premesse, il Sindaco chiede se sia legittima la determinazione di impegno di spesa per tale tipologia di servizio alla luce della mancata approvazione del bilancio di previsione 2016.

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 del Comune di Zelo Surrigone, 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 dell'11 febbraio 2009, n. 36).

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 sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Zelo Surrigone, con nota del 2 maggio 2016.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 attribuisce agli enti locali la 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, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività

consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nelle successive pronunce (si rinvia, per esempio, alla deliberazione n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010).

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Zelo Surrigone può essere ritenuto ammissibile in quanto concerne l'interpretazione della norma di contabilità pubblica che presiede all'assunzione di impegni di spesa in costanza di esercizio provvisorio.

Diritto

L'articolo 163 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, disciplina le due fattispecie dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria.

In particolare, in virtù del comma 1, se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la norma prevede che la gestione finanziaria dell'ente si svolga nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria (contenuti nel paragrafo 8 del Principio applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118).

Una prima regola, riguardante sia l'esercizio provvisorio che la gestione provvisoria, è tuttavia posta dal medesimo comma 1 dell'art. 163, che dispone che gli enti, in tali situazioni, gestiscono gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione o l'esercizio provvisorio, ed effettuano i pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli stanziamenti di competenza al netto del fondo pluriennale vincolato.

Il comma 2 disciplina la fattispecie della gestione provvisoria non autorizzata (oggetto dei dubbi interpretativi del Comune istante), prescrivendo che, nel caso in cui il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre e non sia stato autorizzato l'esercizio provvisorio (con legge o con il decreto ministeriale di cui al comma 3) o il bilancio non sia stato approvato entro i termini previsti dal provvedimento di proroga, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nel corso della quale l'ente può assumere solo obbligazioni (impegni)

derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. Nel corso della gestione provvisoria, inoltre, l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, di quelle derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e degli obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

Diverse, e più ampie, sono, invece, le facoltà gestionali in caso di esercizio provvisorio autorizzato, disciplinate dal successivo comma 3 del d.lgs. n. 267 del 2000. In questo caso, in cui agli enti locali è stata concessa una proroga per l'approvazione da una norma di legge o da un decreto del Ministro dell'interno, in virtù del combinato disposto dei commi 1 e 5, è possibile gestire gli stanziamenti di competenza previsti nell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce l'esercizio provvisorio ed impegnare mensilmente, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, per ciascun programma, spese per importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti del secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato l'anno precedente, ridotti delle somme già impegnate negli esercizi precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale vincolato (tale vincolo non sussiste per le spese tassativamente regolate dalla legge, per quelle non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi, per quelle a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti). Nel corso dell'esercizio provvisorio non è consentito, tuttavia, il ricorso all'indebitamento e gli enti possono impegnare solo spese correnti, eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro e, per quelle di investimento, solo per lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza (nel corso dell'esercizio provvisorio è espressamente consentito, altresì, il ricorso all'anticipazione di tesoreria).

Tali regole, come accennato, sono puntualizzate, ed integrate, dal Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 8), a cui si fa rinvio.

Per quanto concerne, nello specifico, il quesito posto dal Comune istante, l'Unione di cui fa parte si trova in una situazione di gestione provvisoria, non avendo approvato il bilancio di previsione entro i termini previsti dal decreto ministeriale di differimento (per il 2016, il 30 aprile). Pertanto, troveranno applicazione le, maggiormente rigide, regole della gestione provvisoria (art. 163, comma 2), che permettono l'assunzione di impegni solo se derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, da tassative previsioni di legge o, infine, quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria

19 LUGLIO 2016

Il direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)