

Finanziabili con avanzo libero le spese correnti per il mantenimento di minori presso strutture protette

Scritto da Interdata Cuzzola | 27/06/2024

Nell'esercizio della propria autonomia e previa approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio finanziario, il Comune 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 dall'art. 187 del TUEL (D.lgs. n. 267/2000): è quanto affermato dalla Corte dei conti, sez. reg. di contr. Lombardia, nella delib. n. 155/2024/PAR, depositata il 20 giugno 2024.

Come è noto, l'art. 187, comma 2, del TUEL 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 del 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"* (sent. 6 giugno 2019, n. 138).

La giurisprudenza contabile (sez. reg. contr. Lazio, delib. 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. 118/2011 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).

I giudici contabili hanno evidenziato che 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 TUEL.

Al riguardo, appare opportuno ricordare come la legislazione in materia servizi sociali (Legge 8 novembre 2000, n. 328) 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.

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.

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”* del TUEL (sez. reg. contr. Lazio, delib. 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, delib. 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, la 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, delib. 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, delib. n. 83/2019/PAR; sez. reg. contr. Basilicata, delib. 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, quindi, la Corte lombarda ha concluso 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.

Premessa la legittimità della descritta operazione contabile, in quanto la spesa da ricovero di un singolo minore non costituisce certamente una spesa *“a regime”*, secondo i giudici 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'art. 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”* (Legge 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 del genere.