

COMUNE DI COMITINI

Libero Consorzio Comunale di Agrigento

Il Revisore Unico dei Conti

VERBALE N. 14 DEL 08.11.2020

Oggetto: parere del revisore unico dei conti sulla proposta di “Variazione in gestione provvisoria al bilancio di previsione 2019/2021 annualità 2020 e al DUP

Ricevuto in data 06/11/2020 la richiesta di parere sulla variazione in gestione provvisoria al bilancio di previsione 2019-2021 annualità 2020 e DUP annualità 2020.

Ho esaminato:

La documentazione ricevuta, preso atto che la richiesta di parere si riferisce alle variazioni che l'Ente intende adottare ai sensi dell'articolo 175, comma 2 relative alle sottostanti fattispecie:

- 1- variazione in entrata e in spesa per un contributo di euro 19.329,89 assegnato all'Ente con decreto del 02 luglio 2020 riguardante l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile la cui scadenza per inizio lavori è fissata al 15/11/2020;
- 2- variazioni in entrata e in spesa per un contributo di euro 14.450,00 giusto DPCM 17 luglio 2020 da destinare per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023 a investimenti e infrastrutture sociali, la cui modalità di assegnazione è stata pubblicata in gazzetta ufficiale n.244 del 02/10/2020;
- 3- variazione in entrata e in spesa per un importo di euro 1.500,95 a seguito di aumento di un contributo per acquisto libri da destinare alla biblioteca comunale.

Ho preso atto che nella proposta viene evidenziata l'urgenza di avviare le procedure amministrative di spesa, per evitare il rischio di revoca dei finanziamenti concessi all'Ente, con evidente danno grave e certo per l'ente, come meglio specificato nelle singole richieste di variazioni.

Pertanto alla luce di quanto riportato in proposta dall'Ente, al fine di esprimere il parere di cui all'articolo 239 comma 1 n.2 procedo all'esame della normativa di merito, e delle delibere della Corte dei Conti.

ESAME DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLA FATTIBILITA' DI ESECUZIONE DELLE VARIAZIONI PROPOSTE;

Prima di entrare nel merito sulla possibilità o meno di eseguire le variazioni proposte, rileva in via preliminare come sia fondamentale la distinzione, inserita nell'art.163 TUEL, così come novellato dal d.lgs.126/2014, **tra esercizio provvisorio e gestione provvisoria** da cui discendono conseguenze diverse per gli enti locali che si trovino in tale situazione.

Esercizio provvisorio e gestione provvisoria. Il primo comma del citato art.163 TUEL stabilisce una prima regola riguardante sia l'esercizio provvisorio che la gestione provvisoria, prevedendo 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.

Su tale distinzione è opportuno riportare quanto ha voluto chiarire la Corte Dei Conti Sezione Regionale Di Controllo per la Lombardia nella camera di consiglio del 29 giugno 2016 con il parere 191 , laddove , ha delineando con precisione le due situazioni.

“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,(sia esercizio provvisorio che gestione provvisoria), 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 (.....), prescrivendo che, nel caso in cui il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre (nel nostro caso, con decreto del Ministro dell'Interno del 30 settembre 2020, pubblicato in gazzetta il 02/10/2020 n.244, il termine per l’approvazione del bilancio di previsione è stato prorogato al 31/10/2020 e fino a tale data è stato autorizzato l’esercizio provvisorio ai sensi dell’articolo 163 comma 3, del TUEL), 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.**”.

L'inquadramento normativo di riferimento in cui incasellare le variazioni proposte sono:

L’ART. 163 TUEL e PUNTO 8 DEL PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO ALLA CONTABILITA’ FINANZIARIA 4/2 D.LGS 118/2011

Il comma 7 dell’articolo 163 in particolarmente prevede che “Nel corso dell’esercizio provvisorio, sono consentite le variazioni di bilancio previste dall’art. 187, comma 3-quinquies, quelle riguardanti le variazioni del fondo pluriennale vincolato, quelle necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte, e delle spese correlate, nei casi in cui anche la spesa è oggetto di reimputazione l’eventuale aggiornamento delle spese già impegnate. Tali variazioni rilevano solo ai fini della gestione dei dodicesimi “

il punto 8.4 del principio contabile all. 4/2 d.lgs 118/2011 prevede

La gestione provvisoria è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, delle spese relative al finanziamento della sanità per le regioni, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in particolare,

limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. (.....)

In sintesi le variazioni in esercizio provvisorio possono essere riassunte in cinque casistiche principali::

- 1) PRELEVAMENTO DAL FONDO DI RISERVA:
- 2) APPLICAZIONE DI AVANZO VINCOLATO O ACCANTONATO:
- 3) VARIAZIONI DI ESIGIBILITA' E RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI:
- 4) VARIAZIONI DI PEG:
- 5) ALTRE VARIAZIONI DI BILANCIO:

Quali:

" le variazioni di bilancio di competenza consiliare connesse a lavori pubblici di somma urgenza o ad interventi di somma urgenza (punto 8.4 del pc all. 4/2). Possono rientrare in tale casistica anche le variazioni connesse alla necessità di far fronte a spese obbligatorie per legge e non differibili, quali le consultazioni elettorali (si veda in proposito la FAQ n. 14 di Arconet)";

" le variazioni di bilancio per l'istituzione di tipologie non previste, con stanziamento pari a zero, funzionali ad incassare entrate e mantenere al contempo il pareggio";

" le variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'ente (punto 8.11 del pc all. 4/2 al d.Lgs. n. 118/2011). Tali variazioni, in forza di quanto previsto dall'art. 175, comma 5-bis, lett. c) del Tuel, sono di competenza della Giunta comunale e non necessitano del parere dell'organo di revisione."

Riassumendo in ESERCIZIO PROVVISORIO / GESTIONE PROVVISORIA le VARIAZIONI

ALLA SPESA CHE POSSONO ESSERE EFFETTUATE SONO:

LE VARIAZIONI AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA DEI MACROAGGREGGATI COMPENSATIVE ALL'INTERNO DEI PROGRAMMI E DEI CAPITOLI, COMPENSATIVE ALL'INTERNO DEI MACROAGGREGGATI ANCHE PREVEDENDO L'ISTITUZIONE DI NUOVI CAPITOLI.

ALLE ENTRATE LE VARIAZIONI POSSONO ESSERE:

VARIAZIONI AGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA DELLE ENTRATE COMPENSATIVE ALL'INTERNO DELLA MEDESIMA TIPOLOGIA E/O MEDESIMA CATEGORIA, ANCHE PREVEDENDO L'ISTITUZIONE DI NUOVI CAPITOLI.

Ma quali e quante sono le spese che l'Ente può effettuare in gestione provvisoria?

Nel corso della gestione provvisoria l'art 163 TUEL prevede:

"Nel corso della gestione provvisoria l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di 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."

quali:

ASSOLVIMENTO DELLE OBBLIGAZIONI GIÀ ASSUNTE

ASSOLVIMENTO DELLE OBBLIGAZIONI DERIVANTI DA PROVVIS. GIURISDIZIONALI
ESECUTIVI

ASSOLVIMENTO DI OBBLIGHI SPECIALI TASSATIVAMENTE REGOLATI DALLA
LEGGE

PAGAMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE

(.....)

PAGAMENTO RESIDUI PASSIVI

PAGAMENTO RATE DI MUTUO – CANONI – IMPOSTE E TASSE

A suffragio di quanto appena detto la giurisprudenza di merito ha rafforzato i concetti appena esposti, sulle variazioni la CORTE DEI CONTI LOMBARDIA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO - 250/2015/PAR così si è espressa :

“Lo stesso art. 163, al successivo comma 7, prevede possibilità di disporre variazioni di bilancio nel corso dell’esercizio provvisorio, consentendo variazioni del fondo pluriennale vincolato e quelle necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte, e delle spese correlate oltre a quelle previste dall’art. 187, comma 3-quinquies, del TUEL concernenti l’utilizzo delle quote vincolate o accantonate del risultato di amministrazione in attesa dell’approvazione del consuntivo.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria individua, poi, altre ipotesi, tra le quali la possibilità, prevista nel punto 8.5, di variare il bilancio gestito in esercizio provvisorio in relazione all’esigenza di assicurare gli stanziamenti necessari per impegnare spese riguardanti lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza.

Il punto 8.11 considera anche l’ulteriore facoltà di effettuare, con delibera di giunta, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all’interno dell’ente.

Il punto 8.13, infine, ammette, per quanto riguarda le spese, variazioni agli stanziamenti di competenza dei macroaggregati (compensative all’interno dei programmi) e dei capitoli (compensative all’interno dei macroaggregati, anche prevedendo l’istituzione di nuovi capitoli).

Sulla base di tale disamina, si può rilevare che il caso dei contributi con specifico vincolo di destinazione ricevuti da un ente e accertati in conto competenza dell’esercizio corrente, non è di per sé specificamente considerato dalla disciplina in tema di variazioni di bilancio in esercizio provvisorio.

L’Amministrazione(.....) pertanto, potrà procedere, in corso di esercizio provvisorio, a variare il bilancio di previsione con riferimento agli stanziamenti di spesa, esclusivamente ove ricorra una delle ipotesi sopra richiamate in cui l’operazione è ammessa (in questo senso si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 36/2015/PAR).”

E sui pagamenti che è possibile effettuare la già citata Corte Dei Conti Sezione Regionale Di Controllo Per La Lombardia nella camera di consiglio del 29 giugno 2016 con il parere 191 ha così chiarito:

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.

(.....)

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, (.....) si trova in una situazione di gestione provvisoria, non avendo approvato il bilancio di previsione entro i termini previsti dal decreto ministeriale di differimento (.....). 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.”

La Corte dei conti SEZIONE DELLE AUTONOMIE con la Deliberazione n.

9/SEZAUT/2016/INPR, ha delineato i confini entro cui l'Ente può operare nel caso debba avviare attività soggette a termini o scadenza

“Occorre inoltre richiamare il principio contabile applicato della contabilità finanziaria che, al punto 8.11, prevede che nel corso dell'esercizio provvisorio – per garantire la prosecuzione o l'avvio di attività soggette a termini o scadenza (come ad esempio per i trasferimenti dell'Unione Europea), il cui mancato svolgimento determinerebbe danno per l'ente (si pensi al rischio di poter vedere revocati finanziamenti già concessi) – è consentito l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo di amministrazione secondo una puntuale disciplina (artt. 175 e 187, comma 3, TUEL; art. 42 commi 8 e ss. d.lgs. n. 118/2011).

Ciò rappresenta una forma di flessibilità del bilancio in esercizio provvisorio, durante il quale occorre disporre di adeguati strumenti di controllo degli equilibri finanziari del bilancio.”

Ultimato l'esame della normativa e esaminate alcune delle numerose delibere e pareri dell Corte dei Conti, esaminata la proposta di variazione su cui si chiede il parere, le variazioni proposte non sembrano rientrare nelle fattispecie contemplate dalla rigorosa normativa di merito e non sembrano rivestire il carattere di urgenza e iprorogabilità .

A supporto poi del danno grave e certo a cui andrebbe incontro l'Ente nella mancata adozione delle variazioni non viene data nessuna concreta e manifesta dimostrazione.

Per la variazione di cui al contributo di euro 19.329,89 giusto decreto del 02 luglio 2020 “contributo per l'efficientamento energetico”, non si evince in proposta quale sia il danno grave e certo che l'ente subisce nel caso in cui non possa avviare l'inizio l'avori entro il 14 novembre 2020, atteso che ad oggi avrebbe già dovuto avviare le procedure per l'affidamento dei lavori e, nel rispetto della norma, assumere l'impegno in presenza di copertura finanziaria.

per la variazione di cui al contributo della presidenza del consiglio dei ministri per euro 14.450,00 di cui al DPCM 17/07/2020 “Modalità di assegnazione del contributo di 75 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, ai comuni situati nel territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da destinare a investimenti in infrastrutture sociali. (20A05307)” pubblicato in gazzetta ufficiale n.244 del 02/10/2020, non si comprende attesa la recente pubblicazione quali siano i termini di scadenza.

Per la variazione relativa all'ulteriore contributo di euro 1.500,95 per l'acquisto di libri per la biblioteca , non si comprende come la mancata spesa possa determinare un danno grave all'ente.

A conclusione dell'analisi condotta sulla normativa di riferimento questo ODR non ritiene che le variazioni di che trattasi possano essere adottate in esercizio provvisorio mancando il presupposto normativo.

Esprime pertanto parere non favorevole ed esorta l'ente all'immediata adozione degli strumenti di programmazione.

08/11/2020

IL REVOSORE UNICO DEI CONTI