



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

Composta dai Magistrati:

Fulvio Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere (relatore)
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario

Nelle camere di consiglio del 4 e 18 luglio 2018

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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.d.c. n. 3578 del 20/06/2018, con cui il comune di Casaletto Spartano (Sa) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Rossella Bocci.

FATTO

Il Sindaco del Comune indicato in epigrafe chiede lumi in merito alla possibilità di "utilizzare le quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione, mediante opportune variazioni di cui all'art. 175 del Tuel a copertura dei programmi di spesa", tenuto conto che l'ente ha "approvato un

ripiano trentennale del disavanzo di amministrazione scaturente da riaccertamento straordinario dei residui e ha conseguito al 31.12.2017 maggiori risparmi (...) rispetto alla quota annuale di disavanzo (...) da recuperare, prevista nel piano di rientro approvato ai sensi dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015".

DIRITTO

A. In rito, e per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva del quesito proposto, va verificata la circostanza se la richiesta proveniente dal comune indicato in epigrafe 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. In proposito la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata -come nel caso di specie- dal Sindaco, quale organo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna.

B. Il medesimo quesito va pertanto scrutinato sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, dovendo rientrare nell'ambito delle materie della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003). Va, in proposito, evidenziato che 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 17/11/2010). L'oggetto dell'attività consultiva deve risultare, pertanto, circoscritto all'attività finanziaria che precede o segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, in via esemplificativa, "*... la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*". Dalla vigente normativa, così come costantemente interpretata dalla giurisprudenza contabile, si evince, altresì, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a questioni concrete che possono formare oggetto di esame specifico da parte delle stesse Sezioni Regionali in sede di controllo, come di altri Organi: deve quindi essere esclusa ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana. Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, nonché con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La questione sottoposta al vaglio del Collegio da parte dell'Ente interpellante è oggettivamente ammissibile e si pone nel solco di un orientamento giurisprudenziale - applicazione dell'avanzo di amministrazione (vincolato e accantonato) in presenza di disavanzo (da riaccertamento straordinario) - su cui la Sezione in passato si è già pronunciata. A tale proposito si rinvia a quanto già affermato: *"Resta fermo che nel caso di risultato di amministrazione negativo l'Ente dovrà, anziché operare in base a quanto prescrive l'art. 175 del Tuel, reperire ex novo le risorse necessarie a sostenere le spese cui erano originariamente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione e nel successivo bilancio preventivo occorrerà trovare le risorse necessarie a finanziare le connesse spese, altrimenti prive di copertura effettiva. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. Va sottolineato, infatti, che in caso di disavanzo, le quote vincolate del risultato di amministrazione infatti sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura (Corte cost. 70 e 192, 89/2017). Ciò vuol dire che, una volta reperite le risorse per coprire, integralmente, il disavanzo determinato dall'integrale contabilizzazione di vincoli e accantonamenti (reperendo risorse vere a copertura del debito che il disavanzo stesso rappresenta), la possibilità di utilizzare l'accantonamento (per cui si è già provveduto a reperire la copertura in bilancio) presuppone, da un lato, il verificarsi del rischio, dall'altro una variazione di bilancio ex art. 175 Tuel che consenta di aumentare lo stanziamento del programma corrispondente, previo "svincolo" della risorsa accantonata e nuova valutazione della congruità del rimanente fondo rischi"* (deliberazione n. 238/2017/PAR; cfr anche deliberazione n. 59/2018/PAR).

La Corte costituzionale si è successivamente profusamente espressa su tale argomento pronunciandosi (n. 247/2017 depositata il 29/11/2017) in merito ad alcune questioni proposte da diverse Amministrazioni regionali e provinciali (in particolare le Regioni Friuli - Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano) con riferimento alla legittimità costituzionale dell'attuale formulazione della regola del pareggio prevista dalla L. 243/2012 (attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione) ed ha affermato il principio secondo cui *"il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio di bilancio"*.

La sentenza in esame sottolinea l'esigenza di assicurare la piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti che lo realizzano, una volta che tale avanzo sia definitivamente accertato in sede di rendiconto e la non computabilità dell'avanzo di amministrazione presunto ai fini del pareggio nel bilancio di previsione in ragione dell'incertezza sul suo effettivo importo. La Corte sottolinea la non disponibilità della quota di avanzo soggetta a obblighi di accantonamento a fronte di rischi - ad esempio al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) o ad altri fondi rischi - o a obblighi di ripiano di disavanzi o debiti pregressi (ad esempio al Fondo per il rimborso delle anticipazioni di liquidità). In tal caso, infatti, il vincolo di non spendibilità delle somme deriva dalla ragione stessa del relativo obbligo di accantonamento che impedisce di considerarne l'importo a copertura di nuove spese. Saggiunge la Corte cost. che le norme sul risultato di amministrazione e del D.lgs. n. 118/2011 *«devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell'art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale. Ove ciò non sia possibile siffatte regole risulterebbero costituzionalmente illegittime»* (Sent. n. 274/2017).

In quest'ottica, la sentenza n. 274/2017 contiene ulteriori affermazioni di principio che ci aiutano a rispondere al quesito dell'ente interpellante:

- la contestuale esistenza di un disavanzo di amministrazione e di un avanzo (libero) di amministrazione sarebbe una vera e propria contraddizione in termini e, pertanto, non si può, per sottrazione dal risultato di amministrazione negativo, creare artificialmente un avanzo con cui finanziare e da applicare al successivo bilancio di previsione (§ 4.1. in diritto);
- accantonamenti e vincoli, espressi sinteticamente nel saldo a "*natura mista*" del risultato di amministrazione, costituiscono spesa prioritaria ed obbligatoria (§ 5);
- l'allungamento temporale del ripiano di disavanzo oltre l'orizzonte temporale del bilancio è effettuato con norme eccezionali e tale eccezionalità deve avere un fondamento ragionevole ovvero sia che non è consentito spalmare i debiti in un arco temporale maggiore di quello ordinario se non quando espressamente previsto (§ 4.2.3.; cfr. Corte cost. nn107/2016; 279/2016; 6/2017);
- l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (§ 4.3);
- il risultato di amministrazione deve essere, per quanto complesso, un veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri (§ 4.4.).

Ciò premesso va evidenziato che il quesito dell'ente interpellante, in procedura di ripiano trentennale di disavanzo straordinario, approvato ai sensi dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015 dal Consiglio comunale, riguarda la possibilità di "*coniugare*" detto piano trentennale di disavanzo con l'utilizzo di "*maggiori risparmi*" conseguiti rispetto alla quota annuale di disavanzo da recuperare. La risposta al parere è negativa dal momento che quelli che l'Ente locale definisce come "*risparmi*" non costituiscono effettivi risparmi, ma solo un anticipato conseguimento dell'obbligato obiettivo dell'equilibrio di bilancio da raggiungere il prima possibile.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 4 e 18 luglio 2018

L'Estensore
Rossella Bocci

Il Presidente
Fulvio Longavita

Depositata in Segreteria il
18 luglio 2018
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi