

**Delibera n. 8/2007/par - Parere sull'interpretazione del termine
"avanzo di bilancio" (comma 204 ter dell'art. 1 legge n. 266/2005) e
sul riferimento dello stesso all'avanzo di gestione**

Deliberazione n. 8/pareri/2007

REPUBBLICA ITALIANA
LA

CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente (Relatore)
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario
dott. Alessandra Sanguigni	Referendario

nell' adunanza del 21 febbraio 2007

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 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;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 647 del 16 gennaio 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Cassago Brianza (Lc) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la

Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; Vista l'ordinanza n. 2 del 13 febbraio 2007 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Cassago Brianza (Lc);

Udito il relatore, Presidente Nicola Mastropasqua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Cassago Brianza (Lc), con nota pervenuta il 26 gennaio 2007, ha chiesto il parere di questa Sezione sulla interpretazione del comma 204 ter dell'art. 1 della legge n. 266/2005 come introdotto dal d.l. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006.

In particolare il sindaco chiede se la dizione "avanzo di bilancio", contenuta nella suddetta norma, si riferisca all'avanzo di amministrazione ovvero all'avanzo di gestione.

CONSIDERATO

La richiesta di parere è soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, sulla base di considerazioni che ormai costituiscono *jus receptum* e che è pertanto superfluo qui ripetere.

Nel merito, premesso che l'art. 204 ter della legge finanziaria 2006 esclude dalle misure di contenimento delle spese di personale, per i soli enti locali che si trovino "in condizioni di avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi", le spese di personale riferite a contratti di lavoro a tempo determinato, anche in forma di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati nel corso dell'anno 2005, il quesito mira a conoscere se la prevista condizione di "virtuosità" gestionale possa coincidere con l'avanzo di amministrazione e debba invece ritenersi riferita all'avanzo di gestione.

Va al riguardo ricordato che in un quesito del tutto identico si è pronunciata in proposito la Sezione regionale di controllo per la Liguria, la quale con parere n. 7/2006 del 13 ottobre 2006, reso in conformità all'avviso espresso dall'Ufficio di Coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo, ha ritenuto che la

norma si riferisce all'avanzo di amministrazione. Ad avviso della Sezione ligure l'accertamento delle "virtuosità" del Comune può compiutamente avvenire solo attraverso la valutazione del risultato di amministrazione, nel quale confluiscono anche i residui degli esercizi precedenti.

Inoltre la Sezione Regionale di controllo per la Toscana, con deliberazione n. 28 /2007 del 16 gennaio 2007 ha ritenuto vincolante detta pronuncia, vertendo su materia per le quali l'omogeneità di trattamento costituisce obiettivo imprescindibile.

Preliminarmente il collegio ritiene di non poter condividere le conclusioni alle quali è giunta la Sezione di controllo Regione Toscana che si risolvono nella inopportunità di una nuova pronuncia nella ipotesi in cui altra sezione abbia già espresso il proprio parere.

Il collegio ritiene che verrebbe sostanzialmente vanificata l'autonomia, espressamente prevista dall'art. 7, comma ottavo della legge n. 131/2003, di ciascuna Sezione, ove dovesse affermarsi il principio della prevenzione, e cioè la necessità o quanto meno l'opportunità forte di seguire la pronuncia della Sezione che per prima è stata chiamata ad interpretare una norma. E' d'altro canto fisiologico per qualsiasi organo magistratuale la difformità di interpretazioni normative, che possono essere composte dall'ordinamento con il deferimento ad altro organo a ciò deputato come per la funzione giurisdizionale avviene con la proposizione di questioni di massima o di contrasti di giurisprudenza alle Sezioni Riunite.

Nel merito, come è stato esattamente posto in evidenza dal parere reso dalla sezione di controllo regione Liguria la disposizione di cui al comma 204 ter della legge finanziaria per il 2006 è stata introdotta in sede di conversione del decreto legge n.233/2006 per "premiare" i comuni virtuosi.

Ad avviso della Sezione Ligure l'accertamento delle virtuosità del Comune può compiutamente avvenire solo attraverso la valutazione del risultato di amministrazione, nel quale confluiscono anche i residui dell'esercizi precedenti.

Le conclusioni alle quali è giunta la Sezione Ligure danno luogo a più di una perplessità.

Va ricordato che il comma 198 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 prescrive alla regioni ed altri enti locali come obiettivi di finanza pubblica per gli anni 2006, 2007, 2008 la diminuzione delle spese del personale dell'uno per cento rispetto al corrispondente ammontare dell'anno 2004. Nella spesa poi deve essere compresa anche quella per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

Il comma 204 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, come modificato con il D.L. n. 233/2006, prevede come sanzione per il mancato raggiungimento dell'obiettivo il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

La norma prevede anche certificazioni e monitoraggi delle misure adottate e dei risultati conseguiti.

Come si vede le norme fanno tutte riferimento al bilancio della gestione ed agli effetti che su di esso ricadono dal conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le disposizioni infatti incidono sugli equilibri di bilancio, sia in sede preventiva che consuntiva. Nel contesto della norma sembra, pertanto, coerente considerare l'avanzo di bilancio come riferito al bilancio della gestione. Ma sono a farsi ulteriori considerazioni. L'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, (D.L.vo n. 267/2000) è formato da quattro componenti:

- 1) 1) Fondi non vincolati
- 2) 2) Fondi vincolati
- 3) 3) Fondi per finanziamento in conto capitale
- 4) 4) Fondi di ammortamento

Solo la prima delle quattro componenti può avere una destinazione non predeterminata.

Peraltro i fondi non vincolati dovrebbero essere utilizzati in primo luogo per l'adozione dei provvedimenti destinanti alla salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del T.U. e alla copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma

dell'art. 194. del T.U. (sempre che a queste incombenze non possa provvedersi con fondi ordinari). Pertanto solo quella parte dei fondi non vincolati che non abbia le destinazioni di cui sopra può essere utilizzata per il finanziamento di spese di funzionamento non ripetitive, oltre che per altre spese correnti o di investimento.

Come si vede l'esistenza di avanzo di amministrazione è scarsamente significativo per accertare se l'Ente abbia risorse strutturalmente sufficienti a sopperire alle spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato senza incidere sulla riduzione strutturale della spesa per il personale che è l'obbiettivo posto dalla legge finanziaria 2006.

Inoltre gli elementi che hanno concorso a formare l'avanzo di amministrazione nel primo degli esercizi presi in considerazione possono trasferirsi anche negli esercizi successivi, dando così scarso significato ai fini di che trattasi ad un avanzo di amministrazione mantenuto per più anni.

Va, infatti, tenuto presente che l'avanzo di amministrazione, anche se riferito agli ultimi tre esercizi, può coesistere con il disavanzo della gestione in tutti tali esercizi, potendo derivare da fatti gestori anche lontani nel tempo, che continuano a propagare effetti positivi.

L'avanzo di amministrazione può derivare anche dall'esistenza di residui attivi sulla cui effettiva esigibilità può sorgere più di un dubbio.

D'altro canto l'eventuale disavanzo di amministrazione deve essere iscritto come posta passiva nel bilancio di esercizio e non può perciò essere pretermesso nella valutazione della virtuosità dell'ente.

Sul piano testuale la norma sembra riferirsi al bilancio di esercizio, e perciò al bilancio della gestione, che attesta la reale esistenza di eccedenze continuative di risorse finanziarie rispetto al fabbisogno annuale di spesa.

Conclusivamente, a parere di questa Sezione l'avanzo di bilancio di cui al comma 204 ter dell'art. 1 della legge n. 266/2005 si riferisce all'avanzo di gestione.

P.Q.M.

Nelle sopraesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione

regionale di controllo per la Lombardia sul quesito posto dal Sindaco di Cassago
Brianza (LC).

Così deciso in Milano nell'adunanza della Sezione del 21 febbraio 2007.

Il Presidente Relatore
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 1 marzo 2007
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)