



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 2 /2008

nell'adunanza del 31 gennaio 2008

Composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione	Mario G. C. Sancetta	Presidente
Consigliere	Francesco Amabile	
Consigliere	Raffaele Del Grosso	
Consigliere	Corradino Corrado	
P. Referendario	Francesco Uccello	(Relatore)
P. Referendario	Laura Cafasso	

Ha adottato la seguente deliberazione:

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota in data 31 gennaio 2007, n. 116/Gab, con la quale il Comune di Sessa Aurunca (Prov. di Caserta) ha inoltrato richiesta di parere ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 17 gennaio 2008, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Primo Referendario Francesco Uccello;

PREMESSO

Con nota n. 116/Gab del 31 gennaio 2007, il Sindaco del Comune di Sessa Aurunca (CE) ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla rilevanza, ai fini del rispetto delle misure stabilite dal Patto di stabilità interno, dell'avanzo di amministrazione applicato al bilancio per finanziare maggiori spese relative a debiti fuori bilancio ed al riaffidamento del contratto per la gestione del Servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Il Sindaco del Comune di Sessa Aurunca ha, altresì, chiesto, in via subordinata, se le procedure concorsuali per la progressione verticale di personale interno, bandite nel corso dell'esercizio 2006 (di cui una già conclusa), possano trovare compimento nonostante il mancato rispetto del Patto di stabilità interno per lo stesso anno.

La richiesta di parere precisa, da un lato, che, per l'anno 2005, l'Amministrazione comunale ha rispettato il Patto di stabilità interno ed ha realizzato un avanzo di amministrazione pari ad € 1.659.106,52 utilizzato per far fronte ad oneri imprevisti, necessari e non altrimenti finanziabili, dall'altro, che il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2006 si riferisce alla sola gestione di competenza.

CONSIDERATO

Conformemente all'orientamento costantemente seguito, il Collegio ritiene ammissibile, sotto il profilo della legittimazione soggettiva dell'organo richiedente, la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Sessa Aurunca in quanto il medesimo è organo investito, ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, della rappresentanza legale esterna del Comune e, per ciò stesso, legittimato a formulare alla Sezione richieste di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Sotto il profilo oggettivo, avuto riguardo alla attinenza del parere *de quo* allo specifico ambito assegnato dalla legge alla funzione consultiva della Sezione, ritiene il

Collegio che il quesito afferisca certamente alla materia della contabilità pubblica e sia, dunque, da ritenere ammissibile ai sensi del richiamato art. 7, comma 8, atteso che esso concerne l'interpretazione di norme, quelle del Patto di stabilità interno, che presiedono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli altri Enti pubblici e che tutelano gli equilibri economico-finanziari dei rispettivi bilanci.

Al di là della formulazione del quesito, che espressamente chiama la Sezione ad esprimersi su fattispecie concrete e su procedimenti già deliberati e conclusi, deve considerarsi che la richiesta di parere non involge valutazioni concernenti il merito dell'attività amministrativa, bensì la definizione della linea interpretativa astrattamente applicabile alle fattispecie rappresentate dall'Ente.

Peraltro, la richiesta di parere deve essere considerata oggettivamente ammissibile nonostante vengano prospettate tematiche riguardanti l'assunzione di personale, nella considerazione che non della specifica gestione del personale si tratta, ma della disciplina che, in ragione di esigenze di contenimento della spesa, limita l'attività contrattuale dell'Ente circoscrivendone i casi e i presupposti giustificativi.

Nei limiti di detta prospettazione, si ritiene che possa darsi ingresso alle valutazioni nel merito del quesito posto dal Sindaco del Comune di Sessa Aurunca, concernente gli effetti che dalla normativa sul Patto di stabilità interno discendono in ordine ai provvedimenti ipotizzati.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, il Comune di Sessa Aurunca non ha rispettato, per quanto riguarda la gestione di competenza dell'esercizio 2006, i limiti di spesa dettati dalle disposizioni contenute agli artt. 139 ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 in materia di Patto di stabilità interno.

Nei confronti degli enti che non abbiano rispettato le regole del Patto di stabilità interno per l'anno 2006, sia la disciplina introdotta all'art. 204 della citata legge finanziaria n. 266/2005, come sostituito dall'art. 30 della legge 4 agosto 2006, n. 248, sia l'art. 1, comma 561, della legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), sanciscono il divieto di “...*procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo*”.

Dette disposizioni, nel mutuare la terminologia precedentemente utilizzata dall'art. 1, comma 33, lett. b), della legge finanziaria n. 311/2004, riconducono nell'ambito del

divieto ogni forma di assunzione di personale, sia essa a tempo determinato o indeterminato.

La portata della riferita limitazione è quanto mai ampia ed onnicomprensiva, stante la perentorietà del disposto normativo ed il carattere generale della misura prevista. E poiché le progressioni verticali di carriera, quali forme di reclutamento interno all'Amministrazione intese a dar vita ad un nuovo rapporto di lavoro subordinato mediante il selettivo accertamento delle attitudini, devono considerarsi nuove assunzioni, non vi è dubbio che anch'esse rientrano nel divieto previsto dalle citate disposizioni di legge, a prescindere dallo stadio raggiunto dai relativi procedimenti.

Ma il quesito che pone il Comune sembra riguardare soprattutto le modalità di osservanza del Patto di stabilità interno e, in particolare, se nel computo delle spese influenti ai fini del Patto debbano essere comprese anche quelle finanziate con avanzo di amministrazione per esigenze connesse a situazioni contingibili e urgenti.

Premesso che i vincoli derivanti dal Patto di stabilità 2006 riguardavano le sole spese (correnti e in conto capitale), avendo il legislatore optato, in quell'anno, per un'azione di contenimento della spesa pubblica incentrata non già sulla crescita programmata dei saldi finanziari ma sulla evoluzione controllata della spesa, ne consegue che l'applicazione di tale regola generale escludeva, a priori, la possibilità di attribuire qualunque rilievo alle entrate ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici di spesa.

D'altronde, l'elenco tassativo delle voci di spesa espressamente esonerate dal rispetto delle regole del Patto (individuate ai commi 142 e 143 della legge n. 266/2005), non contemplava alcuna ipotesi di spesa direttamente riconducibile a risorse provenienti dall'avanzo di amministrazione, a dimostrazione del fatto che il risultato contabile di amministrazione non assumeva rilievo alcuno, neppure ai fini del riconoscimento della "virtuosità" dell'Ente di cui al comma 140, lett. a).

Si aggiunga, inoltre, che le predette regole del Patto interessavano soltanto alcuni aggregati di spesa e non l'intero bilancio dell'Ente, sicché il mancato raggiungimento (sia pure a causa di spese impreviste ritenute comunque necessarie) anche solo di uno dei quattro obiettivi programmatici previsti dalla normativa, non poteva che risolversi in un

inadempimento comunque imputabile alla inadeguata pianificazione delle misure di contenimento da attuare nel corso dell'esercizio.

Se, dunque, deve ritenersi del tutto ininfluyente, con riferimento alla disciplina del Patto per l'anno 2006, la circostanza che talune spese siano state finanziate con l'avanzo di amministrazione applicato al bilancio piuttosto che con altre entrate, ne consegue che, qualora l'Ente sia incorso nella violazione della disciplina dettata dal Patto di stabilità interno per l'anno 2006 per effetto di maggiori spese finanziate con l'avanzo di amministrazione, non potrà sottrarsi, nel corso dell'anno 2007, all'applicazione delle misure previste in materia di vincoli sulla spesa per acquisto di beni e servizi, blocco delle assunzioni di personale e divieto di indebitamento.

Più complessa appare, invece, la vicenda che ha interessato la disciplina del Patto di stabilità interno per l'anno 2007.

Al riguardo, occorre premettere che con le disposizioni recate dall'art. 1, commi da 676 a 702, della citata legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, sono state modificate in maniera sostanziale le regole che ciascun Ente locale è tenuto ad osservare al fine di ottemperare agli obblighi assunti dalla Repubblica italiana in sede comunitaria.

L'azione di miglioramento dei bilanci degli Enti locali per gli anni 2007-2009, infatti, non è più incentrata sul contenimento della spesa, bensì sul saldo finanziario (di competenza e di cassa) tra le entrate finali correnti e in conto capitale (primi quattro titoli del bilancio) e le corrispondenti spese finali (primi due titoli del bilancio).

Anche in tal caso, appare evidente che gli obiettivi programmatici sono calcolati prescindendo totalmente, oltre che dalle entrate per mutui (titolo V), anche dall'avanzo di amministrazione.

E' da considerare, tuttavia, che di fronte alle difficoltà di numerosi Enti i quali, per rispettare gli obiettivi del Patto, avrebbero dovuto rinunciare, di fatto, all'applicazione dell'avanzo di amministrazione, il legislatore ha ritenuto di intervenire per mitigare il rigore della disciplina. Sancendo l'ineffluenza, ai fini del Patto per l'anno 2007, delle spese di investimento finanziate mediante l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione, l'art. 2 del D.L. 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2007, n. 127, ha stabilito che le Province ed i Comuni che nel triennio 2004-2006 hanno

rispettato il Patto di stabilità interno possono utilizzare una quota dell'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2005 in misura pari al:

- a) 17 per cento, per le Province la cui media dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 risulti positiva;
- b) 2,6 per cento, per le restanti Province;
- c) 18,9 per cento, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e fino a 100.000 abitanti, la cui media dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 risulti positiva;
- d) 2,9 per cento, per i restanti Comuni della fascia demografica di cui al punto c);
- e) 7 per cento, per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, la cui media dei saldi di cassa del periodo 2003-2005 risulti positiva;
- f) 1,3 per cento, per i restanti Comuni della fascia demografica di cui al punto e).

Una ulteriore forma di incentivo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione da parte di Province e Comuni attiene ai casi di estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.

Dopo l'abrogazione, ad opera del comma 699 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, dell'art. 28, comma 3, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, che consentiva agli Enti locali il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi (penale) oltre a quelli del rimborso del residuo debito, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia con il D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni in legge 29 novembre 2007, n. 222, che all'art. 11 prevede la concessione di contributi erariali per far fronte agli indennizzi strettamente correlati alle estinzioni anticipate effettuate negli anni 2007, 2008 e 2009.

Da ultimo, la nuova disciplina del Patto di stabilità interno recata dalla legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), ha inteso favorire ulteriormente l'impiego dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento degli investimenti attraverso l'introduzione, per il triennio 2008-2010, della cd. competenza "mista".

Tale metodologia di calcolo dei saldi finanziari, improntata per la parte corrente sui dati di competenza (differenza tra accertamenti ed impegni) e per la parte in conto capitale sui dati di cassa (differenza tra incassi e pagamenti), consente all'Ente locale di programmare, in modo autonomo e responsabile, i propri investimenti in termini di

competenza e di liberare le risorse provenienti dall'avanzo di amministrazione in funzione di copertura di detti investimenti.

In tale prospettiva, appare tuttavia fondamentale assicurare alla programmazione di bilancio la dovuta coerenza interna dei saldi tendenziali, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, onde evitare il rischio di dover, in un secondo momento, aggravare eccessivamente la situazione dei residui passivi in c/capitale per la necessità di corrispondere agli obiettivi programmatici determinati dalle regole del Patto.

Le considerazioni che precedono esauriscono i termini essenziali del parere richiesto, dovendosi ritenere assorbito con esse ogni altro profilo rappresentato dall'Ente.

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2008.

Il Primo Referendario relatore
f.to dott. Francesco Uccello

IL PRESIDENTE
f.to dott. Mario G.C. Sancetta

Depositato in segreteria in data 31 gennaio 2008

Il Dirigente del servizio di supporto
f.to dott. Giuseppe Volpe