

La richiesta di parere è stata sollecitata in considerazione della situazione di grave disagio occupazionale vissuta nel territorio comunale.

CONSIDERATO

In rito, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito in ordine alla sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità delle richieste di parere avanzate dal Sindaco, quale organo di vertice politico-amministrativo munito della rappresentanza legale esterna dell'Ente, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania.

Del pari, il Collegio osserva come, sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, il quesito in trattazione pertenga indubbiamente alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, atteso che esso, pur muovendo da problematiche di carattere occupazionale, riguarda, essenzialmente, profili direttamente riconducibili all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed alla salvaguardia degli equilibri del bilancio degli Enti locali secondo le regole di contabilità pubblica contenute nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

Deve tuttavia osservarsi che la Sezione, su analogo quesito già proposto dal Comune interpellante, si è espressa con declaratoria di inammissibilità, avendo l'Ente dichiarato di aver adottato, in ordine all'oggetto della richiesta di parere, uno specifico Regolamento comunale volto a costituire un fondo speciale per l'erogazione di contributi straordinari a favore di imprese e liberi professionisti impegnati ad effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati (cfr. deliberazione n. 175/2011).

Nel ribadirsi, pertanto, l'inammissibilità della riprodotta richiesta di parere per quei profili, già delibati, che attengono alla conformità a legge dell'iniziativa intrapresa con l'approvazione del citato Regolamento, si ritiene possa darsi comunque ingresso al nuovo quesito posto dal Sindaco del Comune di Lacedonia limitatamente ai profili, di natura essenzialmente esegetica, concernenti l'impiego dell'avanzo di amministrazione per le richiamate finalità occupazionali.

Nel merito, la questione sollevata dal Comune istante riguarderebbe, per quanto è dato comprendere dai ridotti termini del quesito, la costituzione di un fondo speciale (da alimentare con l'avanzo di amministrazione) finalizzato all'erogazione di contributi per l'assunzione di giovani disoccupati.

A ben vedere, tale modalità contributiva, in quanto volta a sostenere le esigenze della gestione corrente dell'impresa, sembrerebbe inquadrabile nell'ambito dei trasferimenti correnti (non produttivi, cioè, di incremento patrimoniale) con erogazioni a carattere straordinario, transitorio e generalmente ripetitivo, a meno di voler ipotizzare i caratteri di un finanziamento *una tantum* rientrante nella spesa corrente non ripetitiva.

Invero, l'esatta qualificazione della spesa in questione è essenziale ai fini della risoluzione del quesito, atteso che l'art. 187, comma 2, del TUEL limita l'impiego dell'avanzo di amministrazione per la copertura di spese correnti alle sole ipotesi espressamente previste dalla lettera c), ed in particolare: *"per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il*

finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento".

Il tenore del disposto normativo pone immediatamente un duplice ordine di problemi: occorre infatti chiarire, da un lato, se l'applicazione al bilancio di previsione dell'avanzo di amministrazione presunto autorizzi o meno l'immediata attivazione della spesa, dall'altro, se le esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio impongano ulteriori cautele ai fini del suo effettivo utilizzo.

Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che l'attivazione delle spese può avvenire, in via generale, solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto con esso si accerta il risultato contabile di amministrazione scaturente dal saldo contabile della gestione di competenza dell'esercizio e della gestione dei residui degli esercizi precedenti.

Ne consegue che l'avanzo presunto, quand'anche applicato al bilancio, è da considerare risorsa ancora inidonea a finanziare qualsiasi tipologia di spesa, salvo il caso che la stima del suo ammontare prenda in considerazione fondi a destinazione vincolata effettivamente accantonati con l'ultimo rendiconto approvato. Entro questi limiti, anche il finanziamento delle spese correnti di funzionamento non ripetitive (tra cui, comunque, non rientrano i trasferimenti) potrà essere attivato *"in qualsiasi periodo dell'esercizio"* ma solo successivamente all'accertamento dell'avanzo, al pari delle altre spese correnti che potranno trovare effettiva copertura nell'avanzo di amministrazione non prima della verifica generale della gestione (cd. assestamento di bilancio) e, comunque, nel rispetto degli equilibri complessivi di bilancio.

Se, dunque, l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (o, in altra ipotesi, l'assestamento di bilancio) è condizione giuridica necessaria per il perfezionamento delle obbligazioni correnti assunte in bilancio a valere sull'avanzo applicato (con conseguente limite all'impegno di spesa), vera è anche la presenza di numerosi altri limiti che condizionano l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

In primo luogo, occorre considerare che solo la parte di avanzo rientrante nei *"fondi non vincolati"* può essere destinata liberamente dall'Ente, poiché i fondi vincolati, di ammortamento e per investimenti devono essere necessariamente utilizzati per ricostituire i vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione. Quest'ultimo, infatti, pur evidenziando un avanzo, potrebbe anche celare un sostanziale disavanzo da ripianare nel caso i fondi vincolati non risultassero sufficientemente capienti (e fossero, quindi, da ricostituire applicando nella parte passiva del bilancio un importo pari alla relativa differenza).

Ad ogni modo, in disparte le ipotesi di utilizzo per cassa (ex art. 195 TUEL) di economie vincolate da ricostituire, l'avanzo d'amministrazione non vincolato deve essere, comunque, previamente utilizzato (entro il 30 settembre) per il finanziamento dei debiti fuori bilancio (qualora riconoscibili) e per il ripiano dell'eventuale squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui.

L'avanzo libero è, infatti, una risorsa finanziaria, di carattere straordinario e non ripetitivo, formatasi nel corso degli esercizi precedenti, di norma, per un *surplus* di entrate

conseguente ad una politica fiscale non più coerente con le attuali esigenze di spesa (si pensi, ad es., ai limiti imposti dal Patto di stabilità interno che inducono a continui miglioramenti dei saldi finanziari) ovvero per una possibile sovrastima dei residui attivi o sottostima di quelli passivi. In tali ipotesi, l'avanzo di amministrazione coinciderebbe, generalmente, o con un duplice avanzo di cassa e di competenza o, al contrario, con un disavanzo di entrambi. Diversa ipotesi sarebbe, invece, quella in cui l'Ente dovesse registrare un consistente avanzo di cassa a fronte di un persistente squilibrio sia della gestione di competenza (saldo negativo tra accertamenti ed impegni) che della gestione residui, giacché, in tal caso, l'avanzo di amministrazione sarebbe semplicemente il prodotto di una gestione inefficiente dal lato della spesa, che tarda a drenare risorse e che, per questo, si rivelerebbe ancor più insidiosa per i futuri equilibri di bilancio.

In entrambi i casi, l'applicazione dell'avanzo risulterebbe contraria al principio di prudenza e tale da mettere in forse l'equilibrio di bilancio qualora il suo anticipato impiego dovesse pregiudicare il raggiungimento dell'equilibrio della gestione corrente, la copertura dei debiti fuori bilancio ovvero gli accantonamenti per passività potenziali.

Se, dunque, l'avanzo di amministrazione è imprescindibilmente destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell'Ente, particolarmente importante è l'esame della sua attendibilità, specie quando lo stesso potrebbe fondarsi su residui attivi di dubbia realizzabilità. Infatti, è evidente che, in termini di spendibilità della risorsa finanziaria, un avanzo di amministrazione che trovasse corrispondenza anche nel risultato positivo della gestione di competenza sarebbe ben più affidabile di un avanzo che, in presenza di una gestione deficitaria, risultasse esclusivamente dal riaccertamento di maggiori residui attivi. In casi simili, l'impatto negativo che un eventuale impiego dell'avanzo potrebbe avere sulla gestione della cassa, a causa dei lunghi tempi di realizzo dei crediti, andrebbe opportunamente impedito con la previsione in bilancio, dal lato della spesa, di un Fondo svalutazione crediti diretto a bilanciare la quota dell'avanzo non vincolato di amministrazione necessaria ad offrire copertura alle probabili perdite da mancato incasso.

Le cautele che necessariamente debbono circondare l'utilizzo dell'avanzo, quale possibile fonte di finanziamento delle spese correnti, non si esauriscono, peraltro, nelle misure prudenziali sopraccennate. Una risorsa di carattere straordinario come l'avanzo di amministrazione, legato ad esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio ed alla sana e corretta gestione finanziaria dell'Ente, fa sì che la sua allocazione ideale sia il finanziamento degli investimenti (così da non creare nuovo indebitamento) nonché la riduzione dello *stock* di debito residuo (eventualmente anche mediante estinzione anticipata di prestiti).

Tale modalità di utilizzo dell'avanzo libero appare, altresì, in linea con i criteri di determinazione dell'equilibrio "finale" (riprodotto nel Quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali del rendiconto), in cui il saldo finanziario netto della gestione operativa (dato dalla differenza fra entrate e spese finali) non considera più l'avanzo applicato (al pari delle entrate da assunzione di prestiti) pur comprendendo le spese finanziate con l'applicazione dello stesso

(oltre che con il ricorso all'indebitamento). Detta assimilazione alle entrate provenienti da assunzione di prestiti è indice della reale natura dell'avanzo di amministrazione, una posta finanziaria a contenuto patrimoniale diretta a finanziare (senza generare ulteriore indebitamento) nuovi investimenti nei quali tradurre le risorse accantonate nel tempo in nuove risorse parimenti durevoli nel tempo.

Per converso, nell'ottica di una rigorosa corrispondenza tra tipologia di risorsa e tipologia di spesa, la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per supplire una insufficiente disponibilità di risorse ordinarie (proprie o derivate) rappresenta, nella logica dell'art. 187 del TUEL, una eventualità del tutto eccezionale, attuabile pressoché solo in sede di assestamento generale.

Nei limiti prospettati, deve conclusivamente ritenersi comunque percorribile l'ipotesi di un finanziamento di contributi a sostegno dell'occupazione giovanile con ricorso ad uno stanziamento di fondi derivante dall'avanzo di amministrazione, non vincolato e correttamente accertato, a condizione che l'impegno sia deliberato in sede di assestamento del bilancio, previo accertamento dell'effettiva utilità economica della spesa per la comunità amministrata e della sussistenza di risorse idonee ad assicurare l'equilibrio di bilancio.

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

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

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 10 maggio 2011.

Il relatore

f.to Francesco Uccello

Il Presidente

f.to Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 10 maggio 2011

Il Direttore del Servizio di supporto

f.to Mauro Grimaldi