



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 25 marzo 2009

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. 3172 del 5 marzo 2009 con la quale il vice sindaco del comune di Cologno al Serio (BG) ha richiesto un parere circa la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione derivante dall'ultimo bilancio approvato per la costituzione di un fondo di euro 25.000,00 avente l'obiettivo di finanziare le piccole imprese locali, al fine di fronteggiare l'attuale crisi finanziaria.

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del vice sindaco del comune di Cologno al Serio (BG);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 3172 del 5 marzo 2009 il vice sindaco del comune di Cologno al Serio ha richiesto un articolato parere circa la possibilità per l'ente di utilizzare l'avanzo di amministrazione derivante dall'ultimo bilancio approvato, al fine di costituire un fondo di Euro 25.000, avente l'obiettivo di sostenere i finanziamenti alle piccole imprese locali, in tal modo facendo fronte alle temporanee esigenze di liquidità, dovute all'attuale crisi finanziaria.

In particolare, il vice sindaco, in sostituzione del sindaco assente, chiede nello specifico: "se sia possibile:

1. prevedere, data l'attuale congiuntura economica, un apposito stanziamento nel bilancio corrente, mediante corrispondente variazione di bilancio, utilizzando l'avanzo di amministrazione disponibile, di un fondo pari a € 25.000,00, avente per oggetto "Fondo a sostegno piccole imprese locali", finalizzato a fare fronte alla crisi economica -finanziaria;

2. corrispondere all'istituto bancario che offrirà le migliori condizioni contrattuali e con il quale verrà sottoscritto un apposito accordo, una somma in conto interessi per un importo massimo di Euro 500,00 *una-tantum* per ogni impresa richiedente e sino all'esaurimento del fondo di Euro 25.000,00, precisando che le relative domande da parte delle imprese richiedenti, verranno accolte in ordine strettamente cronologico, a favore di ogni soggetto operatore economico che stipulerà con il medesimo istituto bancario un prestito con possibilità di usufruire di un preammortamento di un anno, finalizzato a sostenere la momentanea difficoltà di liquidità nella propria attività aziendale, causata dalla crisi economico-finanziaria;

3. gli interessati potranno usufruire di tale beneficio economico qualora siano dimostrati i seguenti requisiti:

- di essere iscritto alla Camera di Commercio;
- che il reddito di impresa per l'anno 2008 ha subito una riduzione, rispetto alla media del triennio precedente dell'ordine del 20/30% e che per l'anno 2009 si prevederà una flessione negativa di redditività non inferiore al 40%;
- che il reddito complessivo deve derivare in modo prevalente e comunque in misura inferiore all'80% dal lavoro autonomo (reddito d'impresa);
- di non avere in corso pendenze debitorie o procedure contenziose per inadempienze fiscali o previdenziali riguardanti l'attività aziendale, nonché indebitamenti con istituti bancari per necessità non strettamente inerenti la gestione dell'impresa;
- che il proprio nucleo familiare sia composto da almeno 4 componenti con moglie e figli a carico;
- che vi siano periodi di sospensione della propria attività per situazioni temporanee di crisi;
- che vi sia il consenso esplicito da parte dell'istituto bancario in merito alla concessione del prestito di che trattasi".

AMMISSIBILITA'

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003,

n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Vice Sindaco sostituisce il Sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2 del TUEL e che dunque appare legittimato a richiedere in sua vece il parere in materia di contabilità pubblica

La Sezione Autonomie nella deliberazione 5/2006 ha inoltre precisato il profilo oggettuale della funzione di consulenza in materia di contabilità pubblica, specificando che la novità della funzione che la legge 131/2003 attribuisce alle Sezioni Regionali di Controllo, impone la limitazione della materia assoggettabile a richieste consultive in modo tale da evitare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte. Conseguentemente non potranno essere richiesti pareri su questioni che non abbiano carattere generale in tema di attività finanziaria e, del pari, non potranno essere richiesti pareri riguardanti giudizi civili, amministrativi o penali in corso.

E' da evidenziare che l'attuale richiesta di parere concerne tre articolati quesiti, di cui il primo è necessariamente pregiudiziale ai successivi due.

La modalità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione derivante dal corrente bilancio è questione attinente alla spendita e all'uso delle risorse pubbliche ed è pertanto pienamente rientrante nel concetto di contabilità pubblica nei termini più volte affermati dalla Sezione.

Diversamente, occorre osservare che i quesiti successivi, a prescindere dalla loro subordinazione logica con il primo, tendono a richiedere un parere in ordine a modalità gestorie che rientrano nella specifica discrezionalità e competenza degli organi rappresentativi dell'ente, detentori della funzione di amministrazione attiva del comune.

La Sezione, pertanto non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare la correttezza delle scelte gestionali che concretamente le spettano.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere è soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, limitatamente al quesito circa l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, poiché proveniente dall'organo comunale legittimato a proporla ed avente ad oggetto un quesito di ordine generale attinente alla materia contabile, con specifico riferimento alle regole di contabilità pubblica degli enti locali disciplinate dal T.U.E.L.

MERITO

In tema di avanzo di amministrazione, occorre osservare che la legge fondamentale applicabile agli enti pubblici disciplina le operazioni con cui si giunge a calcolarlo, nonché determina i vari utilizzi, distinti in quattro diverse allocazioni di bilancio (artt. 186 e 187 T.U.E.L.).

Sotto il profilo definitorio, l'avanzo di amministrazione si configura quale risparmio pubblico, ovvero eccedenza di risorse sottratte ai contribuenti e agli

utenti, rispetto alle previsioni di spesa per i servizi da erogare.

L'avanzo non è dunque classificabile quale utile di gestione e, se superiore alle percentuali fisiologiche rapportate alle entrate correnti, può rappresentare un sintomo di eccessivo prelievo fiscale, non coerente con le reali esigenze di spesa dell'ente locale. Inoltre, l'avanzo di amministrazione si compone di poste che presentano un margine di aleatorietà, avuto riguardo alla possibile sovrastima dei residui attivi e alla sottostima dei residui passivi, vale a dire voci di bilancio oggetto di periodici riaccertamenti, che incidono consistentemente sull'ammontare dell'avanzo.

Nel conto del bilancio si evidenziano due operazioni contabili rilevanti per il caso in esame: il risultato di gestione e il risultato di amministrazione, pari al fondo cassa esistente alla chiusura dell'esercizio, maggiorato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

Entrambe le contabilizzazioni sono rilevate al momento dell'approvazione del rendiconto: la prima è espressione della gestione autorizzatoria di sola competenza, mentre la seconda discende dalla gestione finanziaria in conto competenza e conto residui. In ogni caso, la somma algebrica fra le opposte partite determina un avanzo, se positiva, o un disavanzo, se negativa, ovvero un pareggio, se il risultato è nullo.

Nell'eventualità che il risultato di amministrazione generi un avanzo, esso può essere suddiviso nelle seguenti quattro destinazioni contabili previste dal T.U.E.L.: fondi vincolati, fondi vincolati ad una specifica destinazione, fondi di ammortamento e fondi di finanziamento spese in conto capitale (art. 186 T.U.E.L.).

I fondi vincolati rappresentano gli stanziamenti di bilancio per spese correnti, connessi con accertamenti di entrata, recanti una destinazione vincolata per legge.

I fondi per il finanziamento di spese in conto capitale sono costituiti dalle somme derivanti dall'accensione di mutui o di prestiti di scopo, o comunque destinati all'investimento.

I fondi di ammortamento sono costituiti dalle risorse attribuite in sede di redazione del bilancio di previsione in relazione agli appositi interventi di ciascun servizio individuato nel titolo primo della spesa.

I fondi non vincolati, rappresentano la porzione residuale dell'avanzo di amministrazione originata da un avanzo di parte corrente.

Una volta accertato con il conto di bilancio, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per i seguenti scopi previsti dalla legge: per il reinvestimento delle quote accantonate per gli ammortamenti; per la copertura di debiti fuori bilancio riconoscibili a tenore dell'art. 194 del T.U.E.L.; per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 T.U.E.L., ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio finanziario e per le altre spese correnti solo in fase di assestamento del bilancio; infine, per il finanziamento delle spese d'investimento.

In sintesi, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente calcolato mediante la somma algebrica del fondo finale di cassa e dei residui attivi e passivi, tutti debitamente riaccertati negli importi e nelle ragioni della loro persistenza in bilancio, è imprescindibilmente destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell'ente.

L'importanza dello strumento contabile discende dalla cogente disciplina che ne indirizza la destinazione fra le quattro allocazioni contabili, secondo una modulazione esaustiva degli impieghi alternativi.

Nell'attuale quadro normativo, in presenza di rigide norme in tema di patto di stabilità interno, i meccanismi introdotti dalle recenti leggi finanziarie

inducono gli enti locali a continui miglioramenti dei saldi finanziari di cassa, con conseguente cristallizzazione delle situazioni esistenti ed un tendenziale rallentamento delle spese, pur in presenza di risorse disponibili.

In tale ottica, il legislatore favorisce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per scopi tipizzati dalle norme finanziarie, miranti alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e al miglioramento dell'indebitamento dell'ente. L'allocazione ideale dell'avanzo di amministrazione è il finanziamento degli investimenti senza creazione di nuovo indebitamento, nonché la riduzione dello *stock* di debito residuo dell'ente pubblico locale. L'avanzo di amministrazione può essere, inoltre, correttamente impiegato per finanziare le spese correnti di gestione e per assicurare la copertura dei debiti di fuori bilancio, qualora riconoscibili.

Ne consegue che non corrisponde ai principi di sana e corretta gestione finanziaria l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, anche per la parte non vincolata, per il finanziamento di operazioni economiche non in linea con le politiche di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In materia, si registra il precedente della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte che, con la delibera n.15/pareri/2008, ha affermato il principio di utilizzo vincolato dell'avanzo di amministrazione rispetto alle allocazioni stabilite dall'art. 187 del T.U.E.L., ponendo un freno all'impiego dell'avanzo di amministrazione per ripianare croniche perdite d'esercizio relative alle partecipazioni societarie comunali, atteso che il ripiano delle perdite, pur rientrando nelle spese correnti, potrebbe pregiudicare gli equilibri di bilancio e determinare un improprio utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Inoltre, si richiama il precedente di questa Sezione che con la delibera n.40/pareri/2007 ha espresso l'orientamento secondo il quale l'avanzo di amministrazione può essere impiegato per finanziare la spesa corrente derivante dall'estinzione anticipata dei mutui, finalità pur non espressamente prevista dall'art. 187 T.U.E.L., ma coerente con una modalità di sana gestione dell'ente, a condizione dell'accertata convenienza economica dell'estinzione anticipata rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze. Peraltro, l'orientamento è stato confermato in sede legislativa, poiché si è espressamente introdotta la possibilità d'impiegare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di prestiti, mediante le previsioni dell'art. 11 del D.L. n.159 del 1 ottobre 2007, convertito nella legge n. 222 del 29 novembre 2007 e dell'art.2, comma 13, della legge n.244 del 24 dicembre 2007, che ha modificato *in parte qua* l'art. 187 comma 2 del T.U.E.L.

Nel caso di specie, il finanziamento *una tantum* del fondo di sostegno alle piccole imprese locali, si configura quale spesa corrente non ripetitiva, diversa dall'investimento, di cui deve essere ben ponderata l'effettiva incidenza quale misura di contrasto della carenza di liquidità, in relazione al potenziale pregiudizio per gli equilibri finanziari.

In tale prospettiva, può ritenersi percorribile il finanziamento d'interventi di sostegno al reddito delle piccole imprese ricorrendo ad uno stanziamento del bilancio comunale derivante dall'avanzo di amministrazione non vincolato e correttamente accertato, a condizione che l'operazione sia deliberata in sede di assestamento del bilancio, previo accertamento dell'effettiva convenienza economica della spesa e della consistenza di fondi per assicurare comunque l'equilibrio di bilancio.

Ne consegue che il comune di Cologno al Serio, deve utilizzare il proprio avanzo di amministrazione attraverso modalità in linea con le politiche di bilancio previste dalla legge. Nel perseguire le predette finalità, e trattandosi di spesa corrente, l'ente può utilizzare l'avanzo di amministrazione per finanziare il fondo di sostegno al credito ai sensi dell'art. 187 lett. c) T.U.E.L., solo in sede di

assestamento e previa valutazione dell'effettiva incidenza economica dell'operazione, in ossequio ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne la restante parte dei quesiti, si evidenzia che la realizzazione in concreto dell'interesse pubblico al sostegno dell'economia locale in situazioni di crisi economico-finanziaria è demandata a scelte gestionali rientranti nella discrezionalità amministrativa di esclusiva competenza dell'amministrazione comunale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il 25 marzo 2009

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)