



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 20 agosto 2025
composta dai magistrati:*

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario (relatore)
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Presidente *pro tempore* dell'Unione di Comuni "Verona Est" (VR), acquisita al prot. Cdc n. 1695 del 9 aprile 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2025, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

FATTO

Il Presidente dell'Unione di comuni "Verona Est" (VR), ha formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, co. 8, legge 5 giugno 2003, n. 131, in relazione ad una delle possibili destinazioni, da parte di una Unione di comuni, di una quota dell'avanzo libero di amministrazione, previo accertamento dello stesso in sede di approvazione del rendiconto e nel pieno rispetto dell'ordine di priorità stabilito dall'art. 187, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel). In particolare, con delibera di variazione di bilancio, l'Unione intenderebbe procedere alla concessione di contributi per investimenti ai Comuni aderenti all'Unione stessa, da assegnare attraverso un bando basato su criteri e progetti definiti, in considerazione di quanto disposto dall'art. 3, co. 18, lett. g), della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Viene evidenziato, tra l'altro, che:

- a) tale scelta rappresenterebbe un concreto ritorno alle comunità locali dell'Unione di utilità in termini di valore pubblico;
- b) tale forma di finanziamento eviterebbe (o comunque limiterebbe) il ricorso all'indebitamento dei Comuni aderenti all'Unione per i propri investimenti;
- c) la quota di avanzo da destinare a tali contributi sarà determinata con criteri di prudenza, garantendo il mantenimento di una riserva adeguata per la stabilità finanziaria dell'Unione e per eventuali necessità di investimento future.

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione, è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta, ossia la legittimazione dell'organo richiedente, e di ammissibilità oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza delle questioni sottoposte, che non devono implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e, infine, alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

Con riferimento ai requisiti soggettivi, il sopra citato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere, la cui elencazione va considerata tassativa, in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07). La giurisprudenza contabile ha inoltre chiarito che le Unioni di comuni, quali

proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza degli stessi, possono essere assimilate al comune e, pertanto, legittimate, in persona del Presidente, *"a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa"* (deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

L'ammissibilità oggettiva è inerente, invece, all'oggetto del quesito, che deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica. Quest'ultima, secondo gli indirizzi della Sezione delle autonomie, può assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare 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"* (deliberazione n. 5/AUT/2006).

Le Sezioni riunite, al riguardo, hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica, *"consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *"qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Riveste particolare importanza la generalità e l'astrattezza del quesito, non potendo *"concernere fatti gestionali specifici"* né implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti. È necessario, inoltre, che il quesito non sia tale da creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006; deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; e, successivamente, id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG).

A tal proposito, è pacifico che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'Ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'Ente, evitando, quindi, che *"la Corte dei conti sia immessa, in varia misura nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sez. autonomie, deliberazione nn. 5/2006, n. 17/AUT/2020 n. 5/SEZAUT/2022). Il parere non si deve tradurre, in sostanza, in una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., da ultimo, *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015; Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra, dovranno pertanto ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

2. Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, in quanto sottoscritta dal Presidente *pro-tempore* dell'Unione, soggetto titolare della rappresentanza legale ai sensi degli art. 32, co. 3, Tuel, e dell'art. 16 dello statuto dell'Unione stessa, ed inerente a funzioni proprie esercitate dall'Ente riguardanti l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, co. 2, Tuel. Entrambi i presupposti legittimano l'Unione dei comuni a ricorrere all'attività consultiva di questa Corte, ai sensi dell'art. 7, co. 8, legge n. 131 del 2003 (cit. deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

3. In ordine al profilo oggettivo dell'attinenza alla contabilità pubblica, nella nozione sopra precisata, il quesito sottoposto al vaglio di questa Sezione presenta caratteristiche che soddisfano i requisiti richiesti, in quanto la richiesta involge, come visto, l'ambito applicativo dell'art. 187, co.2, Tuel, che stabilisce le modalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione; al riguardo, occorre peraltro osservare come i limiti funzionali all'utilizzo dell'avanzo, costituendo espressione di principi sottesi alla materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, rivestono particolare rilievo ai fini degli equilibri della finanza pubblica e della sana gestione finanziaria dell'Ente, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

Occorre precisare, infine, che, conformemente agli orientamenti e agli indirizzi sopra descritti, il parere viene reso in termini generali e astratti, nell'ambito della

normativa che disciplina le Unioni di comuni nonché i principi contabili riguardanti gli enti locali.

4. Nel merito, come noto, l'art. 187, co. 2, Tuel elenca, in ordine di priorità, le finalità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione accertato ai sensi dell'art. 186, Tuel. Tale quota è determinata, in modo residuale, sottraendo dal risultato di amministrazione i fondi vincolati, quelli destinati agli investimenti e i fondi accantonati, come previsto dal comma 1 dell'art. 187, Tuel.

Con provvedimento di variazione di bilancio, infatti, l'Ente ha la facoltà di utilizzare il c.d. avanzo libero, prioritariamente, per la copertura dei debiti fuori bilancio (lett. a); quindi, per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari (lett. b); per il finanziamento di spese di investimento (lett. c); per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente (lett. d); e, infine, per l'estinzione anticipata di prestiti (lett. e).

La stessa ordinata elencazione e le medesime procedure (anche con riferimento all'utilizzo con il bilancio di previsione) sono ribadite dal principio contabile applicato di cui all'allegato 4.2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, al paragrafo 9.2.

In tal senso, un orientamento ormai consolidato di questa Corte ha evidenziato come, nella *ratio* delle disposizioni sopra menzionate, la quota «libera» dell'avanzo non si sottragga alla volontà del legislatore di conformarne la destinazione tanto alle finalità quanto alle priorità puntualmente indicate, con l'obiettivo di garantire la necessaria salvaguardia degli equilibri di bilancio (cfr. Sezione Lombardia n. 304/2015/PAR; in senso conforme, questa Sezione, deliberazione n. 111/2024/PAR).

Ciò appare confermato dalla circostanza che il legislatore medesimo, in alcuni casi particolari connotati dal profilo della straordinarietà, ha dettato specifiche disposizioni in deroga alla elencazione di cui all'art. 187, co. 2, Tuel. Si cita, a titolo esemplificativo, l'art. 109, co. 2, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, che ha espressamente autorizzato, indicandone l'ordine di priorità, l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione per spese urgenti connesse all'epidemia da Covid-19, limitandone l'applicazione agli esercizi finanziari 2020 e 2021, successivamente estesa al 2022 ad opera dell'art. 13, co. 6, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25.

La giurisprudenza di questa Corte, al riguardo, ha evidenziato che *“la disciplina sull'impiego del risultato di amministrazione è stata oggetto di plurimi interventi da parte del legislatore, che, tuttavia, non hanno modificato la disciplina contenuta nell'art. 187, né inciso, se non temporaneamente, sulla “regola” contenuta nel secondo comma dell'art.187 in tema di utilizzo dei fondi liberi”*. I *“limiti funzionali all'utilizzazione dell'avanzo”*, in tal senso, *“costituiscono espressione dei principi sottesi alla materia*

della «armonizzazione dei bilanci pubblici», a cui è «riconducibile la disciplina della destinazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione (sent. n. 78/2020)» (Corte cost. n. 167/2021) (Sezione regionale di controllo Basilicata, deliberazione n. 35/2022/PAR).

Qualsiasi attività interpretativa delle disposizioni in argomento, pertanto, deve tenere conto della tassatività delle spese ammesse, anche in considerazione della natura stessa del risultato di amministrazione, determinato, come noto, anche da componenti soggette ad aleatorietà, quali i residui attivi e passivi.

In tal senso, la completa assimilabilità della nozione di spesa per investimenti, finanziabile con la quota libera dell'avanzo di cui all'art. 187, co. 2, lett. c), a quella relativa ai contributi agli investimenti non appare immediatamente ricostruibile dal quadro normativo.

Come noto, infatti, l'art. 3, co. 18, l. 24 dicembre 2003, n. 350, ai fini dei limiti e delle condizioni che consentono il ricorso all'indebitamento ai sensi dell'art. 119, co. 6, Cost., individua, alla lettera g), tra le operazioni economiche che costituiscono investimento, *“i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni”*.

Anche l'art. 207, cc. 1 e 3, Tuel, richiama la medesima nozione connessa all'indebitamento, laddove fa menzione dei *“contributi agli investimenti finanziati da debito, come definiti dall'art. 3, comma 18, lettere g) ed h), della legge 24 dicembre 2003, n. 350”*.

Tuttavia, è rinvenibile nella disciplina dell'armonizzazione, recata dagli artt. 5 e 6, d.lgs. n. 118/2011, una diversa definizione dei contributi agli investimenti, espressamente collegata alla specifica finalità della contabilizzazione, contenuta nell'allegato 7 concernente la *“Codifica della transazione elementare”*. Al punto 5), infatti, si prevede che, *“[a]i fini dell'attribuzione della codifica di cui al punto 1), lettera g) [codice identificativo delle entrate e delle spese non ricorrenti] sono, in ogni caso, da considerarsi non ricorrenti le entrate riguardanti: (...) g) i contributi agli investimenti, a meno che non siano espressamente definitivi “continuativi” dal provvedimento o dalla norma che ne autorizza l'erogazione. Sono, in ogni caso, da considerarsi non ricorrenti, le spese riguardanti: (...) f) i contributi agli investimenti”*.

La volontà espressa dal legislatore nella legge n. 350/2003 di fornire una nozione di investimento strettamente funzionale all'individuazione dell'aggregato dell'indebitamento, ai fini del rispetto dell'art. 119, co. 6, Cost., è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 425/2004, richiamata dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 13/SSRRCO/QMIG/2016). In particolare, nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto le disposizioni dell'art. 3, commi da 16 a 21, legge n. 350/2003, la Consulta *“ha*

precisato la nozione di investimento, sussumendo, nel quadro del coordinamento della finanza pubblica, una definizione non perfettamente sovrapponibile alla spesa d'investimento elaborata dalla contabilità pubblica, che la identifica quale spesa da cui deriva un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente che effettua la spesa", precisando, tra l'altro, che lo Stato stabilisce "regole specifiche che concretizzano e attuano il vincolo di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, in particolare definendo ciò che si intende, a questi fini, per «indebitamento» e per «spese di investimento» . La Corte costituzionale ha evidenziato, inoltre, che le norme in questione "derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli". E perciò: "La nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa" (Corte Cost. n. 425/2004).

L'elencazione di cui al citato art. 3, co 18, ritenuta tassativa e non suscettibile di interpretazione analogica, *"si basa su una nozione di investimento che considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare"*. Quindi, deve sussistere un *"aumento della «ricchezza» dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri, proprio per giustificare il perdurare, nel tempo, degli effetti dell'indebitamento"* (Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione 28 aprile 2011, n. 25), ovvero un incremento del patrimonio pubblico nel suo complesso (Corte Cost. n. 425/2004).

Il quadro normativo e gli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati consentono di evidenziare le differenze di rilievo tra le finalità dell'art. 3, co. 18, legge n. 350/2003 e la *ratio* dell'art. 187, co. 2, Tuel che, con il suo elenco, parimenti tassativo, è specificamente funzionale alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario dell'ente. Tale considerazione, in mancanza di espresse previsioni legislative, induce a dubitare della possibilità di accedere ad un'interpretazione estensiva della nozione di spesa di investimenti di cui al comma 2, lett. c) dell'art. 187, Tuel, ricostruita in via analogica a partire dall'art. 3, co. 18, lett. h. e i), legge n. 350/2003.

La nozione estensiva delle spese di investimento adottata dal legislatore con la legge n. 350/2003, infatti, se appare funzionale ad intercettare il complesso delle modalità di investimento per ricostruire, nel complesso, l'aggregato dell'indebitamento, risulta in palese contrasto con l'obiettivo di conformare l'utilizzo delle quote libere dell'avanzo alle nominate tipologie di spesa, contenuto nelle disposizioni del comma 2 dell'art. 187, Tuel, obiettivo che appare certamente più coerente con un approccio restrittivo.

Milita per tale orientamento restrittivo, tra l'altro, la necessità che il contributo agli investimenti, per essere equiparato alla nozione di investimento sopra descritta, sia tale da determinare *“un incremento del patrimonio pubblico nel suo complesso”*. Ciò richiede una valutazione dell'impatto economico-finanziario della spesa in esame che deve necessariamente considerare l'intero comparto della pubblica amministrazione, andando, pertanto, al di là della dimensione del bilancio e degli equilibri del singolo ente, cui invece, indubbiamente, le disposizioni dell'art. 187, Tuel sono rivolte e di cui sono poste a garanzia.

Venendo al caso di specie, l'Unione evidenzia una situazione di equilibrio espressa dalla presenza, per più esercizi, di importi significativi di quote libere dell'avanzo; tale circostanza, tuttavia, come richiamato nelle stesse premesse alla richiesta di parere, non consente una indiscriminata ripartizione dell'avanzo libero, il quale *“non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione «libero» delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato”* (Corte cost. n. 138/2019 e n. 167/2021).

Tale situazione, in effetti, fa presupporre la presenza di uno sbilanciamento tra le funzioni delegate all'Unione e le risorse ad essa conferite dai Comuni per lo svolgimento delle funzioni medesime. Ai fini dell'erogazione di un livello adeguato di servizi, sarebbe invece auspicabile che si intervenisse per ripristinare quelle condizioni di efficacia, efficienza ed economicità che devono caratterizzare in generale l'attività amministrativa, e in particolare, le Unioni di comuni, il cui scopo, nelle intenzioni del legislatore, è proprio quello di razionalizzare le risorse e migliorare le prestazioni rese alla cittadinanza.

In tal senso, e in via generale, è bene precisare, altresì, che l'eventuale erogazione di contributi agli investimenti da parte dell'Unione, nell'ambito delle ordinarie risorse di bilancio, richiede, necessariamente, che tale tipologia di spesa sia espressamente contemplata tra le funzioni delegate all'Unione da parte dei Comuni che ne fanno parte.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere dell'Unione di Comuni “Verona Est” (VR) e si pronuncia nel merito nei termini sopra esposti.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Presidente dell'Unione di comuni “Verona Est” e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 agosto 2025.

Il Relatore

Paola CECCONI

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 22 agosto 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente