



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

Nell'adunanza del 20 luglio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario relatore
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 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 nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Spinea (VE) con nota prot. n. 10949 del 24 marzo 2022, acquisita da questa Sezione con prot. n. 1737 del in data 25 marzo 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2022 dell'11 luglio 2022, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Paola Cecconi;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Spinea (VE) con la nota citata in premessa, ha sottoposto a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 13, un quesito in materia di utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2021, per la sola quota parte non vincolata, accertata in sede di approvazione del rendiconto 2021, per la copertura di tutto o parte degli incrementi delle spese delle utenze energetiche dovuti all'aumento delle tariffe dei combustibili, limitatamente all'esercizio 2022, richiamando le previsioni di cui alla lettera b) e/o alla lettera d) del comma 1 dell'art. 187, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

DIRITTO

2. Pregiudiziale all'esame nel merito del quesito sottoposto all'esame di questa Sezione, è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta, ossia relativi alla legittimazione dell'organo richiedente, ed oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza della questione sottoposta, che non deve 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 primi requisiti, 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).

In merito ai requisiti di ammissibilità oggettiva, essi sono stati specificati dalla Sezione delle autonomie nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n.

9/SEZAUT/2022/QMIG.

Inoltre, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, co. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/2010, hanno precisato la nozione di contabilità pubblica "strumentale alla funzione consultiva", estesa dall'ambito della gestione del bilancio a quello dei suoi equilibri.

Alla luce dei richiamati indirizzi, l'ammissibilità dei quesiti proposti deve essere valutata esaminando le finalità sottese alle questioni prospettate, le quali devono essere volte esclusivamente a ricevere indicazioni in ordine alla individuazione e alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica e il loro ambito applicativo. Ciò significa che, nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo, nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

Parimenti, l'ammissibilità oggettiva dell'attività consultiva va esclusa nel caso la richiesta di parere verta su fattispecie concrete, suscettibili di diventare oppure già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare qualunque interferenza con le competenze di altri organi giurisdizionali.

2.1. Nel caso all'esame, il prescritto requisito soggettivo risulta soddisfatto sia con riguardo all'ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato, in quanto l'istanza di parere proviene dal Comune – ente espressamente indicato nell'art. 7, co. 8, l. n. 131/2003 – ed è sottoscritta dal Sindaco, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ai sensi dell'art. 50, co. 2, Tuel.

Il Collegio ritiene che la circostanza che l'istanza sia pervenuta direttamente dall'ente, anziché per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), organo previsto dall'art. 123 della Costituzione, non pregiudichi l'ammissibilità soggettiva, in quanto il citato comma 8 dell'art. 7, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, come già avvenuto in altre occasioni, che il percorso ordinario normativamente previsto configura l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con l.r. 25 settembre 2017, n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

2.2. In ordine al profilo oggettivo, il quesito all'esame della Sezione soddisfa i criteri di ammissibilità in quanto la questione inerente all'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione è senz'altro ascrivibile alla materia del bilancio e, quindi, alla nozione di contabilità pubblica.

Risultano, inoltre, rispettati anche i requisiti di generalità e astrattezza, in quanto il parere

richiesto può inquadrarsi sostanzialmente come corretta interpretazione della disposizione recata dall'art. 187, Tuel che, disciplinando la composizione del risultato di amministrazione, elenca, tra l'altro, le condizioni e le casistiche al ricorrere delle quali è consentito l'utilizzo della quota libera dell'avanzo (comma 2).

Inoltre, pur essendo la richiesta occasionata dalla circostanza specifica relativa all'emergere di nuovi oneri collegati ai rincari delle bollette energetiche, circostanza che peraltro, come noto, investe tutti i consumatori, istituzionali e non, il quesito può essere risolto con l'interpretazione della disciplina vigente e con l'affermazione di principi applicabili alla generalità delle fattispecie.

La questione posta, infine, non riguarda valutazioni di comportamenti amministrativi o fatti già compiuti, né provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non risulta, allo stato attuale, soggetta ad interferenza con le competenze di altri organi giurisdizionali.

2.3 La richiesta di parere, avendo superato, nei termini sopra esposti, il vaglio della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi, è pertanto da ritenersi ammissibile e può quindi procedersi all'esame nel merito della questione, nei limiti e con le finalità ascritte alla funzione consultiva delle Sezioni regionali come sopra specificati.

3. Le disposizioni di cui si chiede di indicare la portata applicativa sono contenute nell'art.187 Tuel, che stabilisce la composizione del risultato di amministrazione distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati, precisando che nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione (comma 1).

Il comma 2 dell'articolo in esame disciplina le priorità di intervento e le procedure per l'utilizzo della quota libera del risultato di amministrazione, accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, ai sensi dell'art. 186 Tuel, e "quantificato ai sensi del comma 1" dell'art. 187 sopra citato, quindi, come parte residuale, dopo la determinazione delle quote vincolate, destinate e accantonate.

Con provvedimento di variazione di bilancio, infatti, l'ente ha la facoltà di utilizzare tale quota libera per le finalità specificatamente elencate dal medesimo comma 2, in ordine di priorità e, in particolare: per la copertura dei debiti fuori bilancio (lett. a); 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); per l'estinzione anticipata dei prestiti. Nelle operazioni di estinzione anticipata di prestiti, qualora l'ente non disponga di una quota sufficiente di avanzo libero, nel caso abbia somme accantonate per una quota pari al 100 per cento del fondo crediti di dubbia esigibilità, può ricorrere all'utilizzo di quote dell'avanzo destinato a investimenti solo a condizione che garantisca, comunque, un pari livello di investimenti aggiuntivi (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.

La quota “libera” dell’avanzo non si sottrae, quindi, 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).

Ciò appare confermato dalla circostanza che il legislatore ha inteso, in alcuni casi particolari, connotati peraltro dal profilo della straordinarietà, dettare disposizioni in deroga alla regola di cui all’art. 187, co. 2, Tuel.

Viene in rilievo, al riguardo, 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 previsto una deroga alle modalità di utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione, contemplando, tra le tipologie consentite, le spese di urgenza a fronte dell’epidemia Covid, limitandone l’applicazione agli esercizi finanziari 2020, 2021, successivamente estesa al 2022 ad opera del comma 6 dell’art. 13, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25.

Peraltro, la disposizione in commento, ha collocato la nuova e specifica tipologia di spesa in un punto determinato dell’elenco, restando infatti ferme le due precedenti priorità rappresentate dalla copertura dei debiti fuori bilancio e dalla salvaguardia degli equilibri di bilancio. In tal modo la modifica introdotta lascia inalterata la struttura e la ratio stessa della norma, in termini di tassatività delle spese ammesse e di priorità nell’utilizzo della quota libera dell’avanzo, con l’obiettivo di preservare il margine positivo generato dall’esercizio.

Occorre peraltro evidenziare che il parere richiesto dall’Ente, come visto, non ha ad oggetto spese correnti nuove o straordinarie, ma più specificatamente riguarda i maggiori oneri evidenziatisi su spese già presenti in bilancio, dovuti al rincaro non previsto delle tariffe energetiche. Tali oneri, che possono qualificarsi come passività pregresse, non hanno evidentemente trovato adeguata copertura nell’importo appostato in bilancio per le ordinarie spese energetiche. Per tale motivo essi non possono correttamente ascrivere alla previsione di cui al comma 2 dell’art. 187, Tuel che fa riferimento a fattispecie del tutto diversa, autorizzando l’utilizzo della quota libera dell’avanzo “per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente” (lett. d). In questo caso, gli oneri emersi non riguardano la spesa in sé stessa considerata, che rimane a carattere ordinario, ma la sua quantificazione, che evidenzia un fabbisogno incrementato il quale, peraltro, in assenza di una riduzione dei prezzi, potrebbe addirittura consolidarsi nel tempo.

Questa lettura è corroborata dalla circostanza che il legislatore, da ultimo, ritenendo necessario intervenire a supporto delle amministrazioni colpite dai maggiori oneri energetici, lo ha fatto con una specifica previsione normativa recata dall’art. 37-ter, d.l. 21 marzo 2022, n. 21, inserita dalla legge di conversione 20 maggio 2022, n. 5, che ha modificato il già citato comma 6 dell’art. 13, d.l. n. 4/2022, in tal modo estendendo la facoltà di impiegare, nel 2022, le risorse contemplate da quest’ultimo articolo al comma 1, per “*la copertura dei maggiori oneri derivanti dall’incremento della spesa per energia elettrica, non coperti da specifiche assegnazioni statali, riscontrati con riferimento al confronto tra la spesa dell’esercizio 2022 e la spesa registrata per utenze e periodi omologhi nel 2019*”.

Si tratta, in particolare delle risorse del fondo di cui all'art. 1, co. 822, legge 30 dicembre 2020, n. 178, vincolate alla finalità di ristorare l'eventuale perdita di gettito e le maggiori spese, al netto delle minori spese, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché delle risorse assegnate per la predetta emergenza a titolo di ristori specifici di spesa che rientrano nelle certificazioni di cui all'art. 1, co. 827, legge n. 178/2020, e all'art. 39, co. 2, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, il cui utilizzo è esteso anche al 2022. Tali risorse, ove non utilizzate alla fine dell'esercizio 2022, confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, co. 1-ter, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, legge 30 dicembre 2018, n. 145. Le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato (comma 1 dell'art. 13, d.l. n. 4/2022 come modificato dalla legge di conversione 28 marzo 2022, n. 25).

L'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione di cui al comma 2 dell'art. 187, Tuel, pertanto, non è contemplata e l'Ente, per dare copertura agli incrementi di spesa delle utenze energetica, per l'anno 2022, potrà utilizzare le risorse previste dal comma 6, dell'art. 13, d.l. n. 4/2022 come modificato dall'art. 37-ter, d.l. n. 21/2022, nei limiti e con le modalità ivi previste, ossia con riferimento ai maggiori oneri che non siano coperti da specifiche assegnazioni statali, calcolati come quota differenziale risultante dal "confronto tra la spesa dell'esercizio 2022 e la spesa registrata per utenze e periodi omologhi nel 2019".

PQM

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco di Spinea (VE).

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Comune di Spinea (VE) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 luglio 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Paola Cecconi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini