



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	I Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (Relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 19 ottobre 2022 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Como

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, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere prot.n. 70847 del 30 settembre 2022, proposta dal Sindaco del Comune di Como, acquisita, in data 30 settembre 2022, al protocollo pareri di questa Sezione al n. 44;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Como, con la nota sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere sul corretto utilizzo del fondo pluriennale vincolato alla luce delle disposizioni di cui all'art. 26 della legge n.91/22.

In particolare, il Comune istante chiede:

“se, il combinato disposto del principio contabile e della legge n.91/22, consente di integrare i quadri economici di opere reimputate e finanziate dal fondo pluriennale vincolato, con altre risorse (entrate dell'esercizio, avanzo di amministrazione) a copertura delle somme relative all'aggiornamento dei prezzi, con il conseguente risultato di avere un quadro economico progettuale finanziato in parte da fondo pluriennale vincolato ed in parte da risorse dell'esercizio; oppure, se in tali casi, viene a cadere il presupposto sulla costituzione e mantenimento del fondo pluriennale vincolato, come previsto dai principi contabili, essendo modificato il quadro economico totale del progetto ed occorre rifinanziare l'intera opera con risorse dell'esercizio, cancellando, conseguentemente, le somme del quadro economico originario finanziato da fondo pluriennale facendole confluire, a fine esercizio, nell'avanzo di amministrazione “.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Como e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle*

“ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa”.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell’Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all’Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L’istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell’ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla “generalità” ed “astrattezza” del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l’Ente non può mirare ad ottenere l’avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la questione inerisce la materia della contabilità pubblica e, in particolare, problematiche concernenti profili di interpretazione sulla corretta applicazione del principio contabile, punto 5.4.9, di cui all’allegato n.4/2 al D.lgs. n.118/2011, in combinato disposto con l’art. 26 della legge n.91/2022.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la richiesta di un parere sulla corretta applicazione del principio contabile concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato n. 4/2 al D.lgs. n.118/2011, punto 5.4.9, in combinato disposto con l'art. 26 della legge n.91/2022.

In particolare, la questione di diritto posta al vaglio della Sezione, attiene alla possibilità di integrare i quadri economici di opere reimputate e finanziate dal fondo pluriennale vincolato con altre risorse (*entrate dell'esercizio, avanzo di amministrazione*), a copertura delle somme relative all'aggiornamento dei prezziari, di cui alla legge n.91/2022, con il conseguente risultato di avere un quadro economico progettuale finanziato in parte da fondo pluriennale vincolato ed in parte da risorse dell'esercizio. La risposta al quesito de *quo* può desumersi dallo stesso principio contabile, di cui all'allegato n.4/2 al D.lgs. n.118/2011, che, al punto 5.4, precisa che *“Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.*

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse “.

In particolare, il punto 5.4.9 del sopra citato allegato disciplina la fattispecie delle risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato, per il finanziamento di spese non ancora impegnate per appalti pubblici di lavori di cui all'art. 3, comma 1, lettera ll), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di importo pari o superiore a quello ordinariamente previsto dall'articolo 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, in materia di affidamento diretto dei contratti sotto soglia.

In merito, il principio contabile prevede che *“Alla fine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato Omissis..., sono interamente conservate nel fondo*

pluriennale vincolato determinato in sede di rendiconto a condizione che siano verificate le seguenti prime due condizioni, e una delle successive:

a) sono state interamente accertate le entrate che costituiscono la copertura dell'intera spesa di investimento ;

b) l'intervento cui il fondo pluriennale si riferisce risulta inserito nell'ultimo programma triennale dei lavori pubblici. Tale condizione non riguarda gli appalti pubblici di lavori di valore compreso tra 40.000 e 100.000 euro;

c) le spese previste nel quadro economico di un intervento inserito nel programma triennale di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, sono state impegnate, anche parzialmente, sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità per l'acquisizione di terreni, espropri e occupazioni di urgenza, per la bonifica aree, per l'abbattimento delle strutture preesistenti, per la viabilità riguardante l'accesso al cantiere, per l'allacciamento ai pubblici servizi, e per analoghe spese indispensabili per l'assolvimento delle attività necessarie per l'esecuzione dell'intervento da parte della controparte contrattuale .

d) in assenza di impegni di cui alla lettera c), sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo. In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo”.

Dal dettato normativo, dunque, si evince che tale fondo serve a garantire gli equilibri di bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse e il loro impiego.

Il principio della competenza potenziata prevede, infatti, che il “fondo pluriennale vincolato” sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste.

Il FPV, dunque, è un saldo che permette di mantenere e fornire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'Ente territoriale, in modo che il vincolo pluriennale sia coerentemente rivolto alla conservazione delle risorse finanziarie per onorare le relative scadenze finanziarie.

La funzione che i principi contabili attribuiscono a tale fondo non esclude, comunque, che pur in presenza di FPV su cui è stata imputata la spesa, l'Ente alla luce di un fatto sopravvenuto, nel caso di specie una espressa previsione normativa (legge n.91 /2022), debba assumere una nuova e/o maggiore obbligazione, a cui, normativamente, deve essere data adeguata copertura finanziaria.

Tra altro, tale copertura potrà essere garantita, esclusivamente, al momento in cui tale obbligo si è perfezionato e, quindi, non poteva già trovare imputazione nel fondo pluriennale vincolato.

Alla luce delle superiori considerazioni, dunque, nella fattispecie di cui al punto 5.4.9 dell'allegato n. 4/2 al D.lgs. 118/2011, in seguito all'aggiornamento del prezzario previsto dall'art.26 della legge n.91/2022, l'ente potrà avere un quadro economico progettuale finanziato in parte da fondo pluriennale vincolato ed in parte da risorse dell'esercizio.

Quanto sopra precisato, comunque, presuppone, al fine del mantenimento dell'imputazione della spesa complessiva, comprensiva dell'obbligazione sopravvenuta, al fondo pluriennale vincolato, che sussistano tutte le condizioni previste dal principio contabile, allegato n.4/2 del D.lgs.118/2011, punto 5.4.9.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Como:

P.Q.M.

" Nella fattispecie di cui al punto 5.4.9 dell'allegato n. 4/2 al D.lgs. 118/2011, in seguito all'aggiornamento del prezzario previsto dall'art.26 della legge n.91/2022, l'Ente potrà avere un quadro economico progettuale finanziato in parte da fondo pluriennale vincolato ed in parte da risorse dell'esercizio.

L'Amministrazione, comunque, al fine del mantenimento dell'imputazione della spesa complessiva, comprensiva dell'obbligazione sopravvenuta, al fondo pluriennale vincolato, deve verificare che sussistano tutte le condizioni previste dal sopra citato principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria".

Così deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

21 ottobre 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)