Deliberazione n. 190/2026/PAR/Villafranca di Verona (VR)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 novembre 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario - relatore
Germano MARCELLI	Referendario

***

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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*", e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTI gli indirizzi e i 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 Comune di Villafranca di Verona (VR) il 29 ottobre 2026 e acquisita al prot. Cdc n. 6505 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 28/2026, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Massimiliano Sutto;

FATTO

Il Comune di Villafranca di Verona (VR), con istanza del 29 ottobre 2026, ha sottoposto all'esame di questa Sezione una richiesta di "chiarimento" concernente l'ammissibilità di emendamenti consiliari alla Nota di aggiornamento al documento unico di programmazione (NADUP), in epoca successiva all'approvazione del Documento unico di programmazione (DUP) da parte del Consiglio comunale.

L'istanza, sottoscritta con firma digitale dal Sindaco *pro tempore*, è stata inoltrata mediante il sistema denominato "Centrale Pareri" ed acquisita al protocollo della Corte dei conti al n. 6505 del 29 ottobre 2026.

Il Comune espone che il Consiglio comunale ha approvato il Documento unico di programmazione nel termine ordinario di settembre, senza formulare o approvare emendamenti, esprimendo, pertanto, il proprio assenso agli indirizzi strategici e operativi ivi contenuti.

Rammenta, inoltre, che il DUP, ai sensi dell'art. 170 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), costituisce la guida strategica e operativa dell'ente locale e rappresenta il presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione. Evidenzia, ulteriormente, che il processo di programmazione degli enti locali è disciplinato dal principio contabile applicato concernente la programmazione, di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, il quale definisce la funzione e il raccordo sistematico tra DUP, Nota di aggiornamento al DUP e bilancio di previsione. Richiama, inoltre, la FAQ n. 10 del 22 ottobre 2015 della Commissione Arconet, secondo cui il Consiglio comunale può approvare il DUP ovvero richiedere alla Giunta integrazioni e modifiche da recepire nella successiva Nota di aggiornamento.

Premesso ciò, l'Ente rappresenta che, ai sensi del paragrafo 8 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, a seguito dell'approvazione del DUP, la Giunta provvede alla predisposizione della Nota di aggiornamento, quale strumento volto a recepire le sopravvenienze normative, finanziarie e programmatorie intervenute

successivamente, nonché gli adeguamenti necessari al coordinamento con il bilancio di previsione.

In tale contesto, il Comune chiede di chiarire:

- *"se, alla luce dell'art. 170 del D. Lgs. n. 267/2000 e del principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011, l'approvazione del DUP da parte del Consiglio comunale, intervenuta nel mese di settembre senza presentazione di emendamenti, determini il consolidamento degli indirizzi strategici e operativi in esso contenuti, ferma restando la possibilità di successive modifiche nelle forme e nei limiti consentiti dall'ordinamento. Pertanto, la successiva Nota di aggiornamento al DUP dovrebbe essere intesa, ai fini del procedimento di programmazione, come sede di aggiornamento e adeguamento del documento già approvato, con la conseguenza che gli emendamenti consiliari riguarderebbero solo le parti effettivamente modificate, integrate o introdotte nella nota di aggiornamento, nonché quelle eventuali modifiche necessarie al coordinamento con il bilancio di previsione, o per sopravvenute normative, o ancora per la correzione di errori e incongruenze.*
- *quali siano, eventualmente, i criteri di carattere generale desumibili dalla normativa sull'armonizzazione contabile e dagli orientamenti della magistratura contabile per distinguere gli emendamenti ammissibili alla Nota di aggiornamento al DUP dalle proposte che mirino a riaprire integralmente la discussione su contenuti già approvati dal Consiglio comunale e non oggetto di aggiornamento".*

DIRITTO

1. In via preliminare, la Sezione rileva che l'istanza, sottoscritta digitalmente dal Sindaco, non contiene un espresso riferimento alla funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti né al relativo fondamento normativo. L'Ente, infatti, qualifica l'intervento richiesto come "richiesta di chiarimento", impiegando una terminologia che si discosta da quella tipicamente utilizzata per l'attivazione della funzione consultiva prevista dall'ordinamento.

Tuttavia, tale profilo non assume, ad avviso della Sezione, carattere ostativo all'esame della richiesta. In applicazione dei consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, che valorizzano la prevalenza della sostanza sulla forma e il principio di conservazione degli effetti degli atti amministrativi, specie in presenza di formulazioni ambigue o suscettibili di diverse interpretazioni, deve ritenersi che il contenuto complessivo dell'istanza consenta di individuare con sufficiente certezza la reale volontà dell'Ente (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 marzo 2020, n. 2090).

Dall'esame delle questioni sottoposte emerge, infatti, in modo inequivoco l'intendimento dell'Amministrazione di avvalersi della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sicché eventuali imprecisioni formali non risultano idonee a

precludere l'accesso al sindacato consultivo richiesto. Sotto tale profilo, deve ritenersi, pertanto, che il Sindaco abbia inteso esercitare la facoltà riconosciuta agli enti locali dalla citata disposizione, sottoponendo alla Sezione una questione interpretativa concernente l'applicazione della disciplina in materia di programmazione finanziaria degli enti locali, ai fini dell'acquisizione del prescritto avviso consultivo.

2. Acclarata la riconducibilità dell'istanza all'esercizio della funzione consultiva disciplinata dall'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, la Sezione deve quindi esaminare la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta, il cui positivo riscontro costituisce condizione necessaria per l'accesso all'esame del merito.

A tal fine, occorre verificare, da un lato, la legittimazione attiva dell'organo istante e, dall'altro, la riconducibilità della questione sottoposta all'ambito della contabilità pubblica, il suo carattere generale e astratto, nonché la non interferenza dell'attività consultiva con le funzioni giurisdizionali e di controllo attribuite alla Corte dei conti o ad altre magistrature. La carenza di anche uno soltanto di tali presupposti preclude l'esame della domanda nel merito.

3. Con riferimento al requisito soggettivo, l'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003, ha individuato i soggetti giuridici legittimati ad avvalersi della funzione consultiva, indicando espressamente comuni, province, città metropolitane e regioni. La scelta operata dal legislatore risulta coerente con il nuovo assetto costituzionale imperniato sulla pari ordinazione degli enti territoriali allo Stato, secondo il limpido enunciato dell'articolo 114, comma 1, della Costituzione, per il quale "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato*", di cui la legge ordinaria testé menzionata costituisce attuazione. Ragione per cui la giurisprudenza ha sempre considerato siffatta elencazione tassativa, anche valutata la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla legge n. 131/2003 rispetto all'ordinaria sfera di competenze attribuita alla Corte dei conti (Sezione autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG; Sezione autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07; Sezione Veneto, deliberazione 20 novembre 2013, n. 359/PAR).

Nel caso di specie, la richiesta di parere è stata formulata dal Sindaco del Comune di Villafranca di Verona e trasmessa alla Sezione, a mezzo di posta elettronica certificata, attraverso la "Centrale Pareri" anziché, più propriamente, tramite il Consiglio delle autonomie locali (CAL) del Veneto. Ciò non ostante, la Sezione, confermando il proprio precedente orientamento (Sezione Veneto, deliberazione 14 settembre 2020, n. 119/PAR), ritiene egualmente ammissibile la richiesta, valorizzando l'adempimento sostanziale della trasmissione da parte dell'organo di vertice dell'Amministrazione comunale, atteso che la formula dell'art. 7, co. 8, della legge n. 131/2003 ("*possono essere formulate, di norma, dal Consiglio delle*

autonomie locali, se istituito"), non prevede una condizione rigida e imprescindibile di ricevibilità dell'istanza dal Consiglio medesimo.

4. Venendo all'esame dell'ammissibilità oggettiva, la Sezione rammenta che tale requisito attiene all'oggetto della richiesta consultiva, il quale deve essere riconducibile alla materia della contabilità pubblica. Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha da tempo chiarito che l'ambito di detta materia non coincide con la sola disciplina della gestione finanziaria e contabile in senso stretto, ma comprende l'insieme delle norme e dei principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici, nei limiti delineati dalla funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. I relativi confini applicativi sono stati progressivamente precisati dalla Sezione delle autonomie con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Inoltre, il quesito posto deve assumere carattere generale e astratto, 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, altresì, che il quesito non sia tale da creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le sue funzioni giurisdizionali e requirenti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa (Sezione autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006; deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e deliberazione n. 17/SEZAUT/ 2020/QMIG).

Il quesito sottoposto all'esame della Sezione afferisce alla corretta interpretazione delle disposizioni che regolano il procedimento di programmazione finanziaria degli enti locali e, segnatamente, i rapporti tra DUP, Nota di aggiornamento al DUP e bilancio di previsione nell'ambito del sistema di contabilità armonizzata. La richiesta involge, pertanto, profili riconducibili alla materia della contabilità pubblica, attenendo alle regole che presiedono alla formazione e all'aggiornamento degli strumenti fondamentali della programmazione economico-finanziaria dell'ente.

Poiché la questione è prospettata in termini generali e astratti, senza richiedere valutazioni su specifici atti amministrativi o su fattispecie concrete, la Sezione ritiene che l'istanza sia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, ferma restando la delimitazione della funzione consultiva ai soli profili interpretativi suscettivi di essere rimessi all'esame di questa Corte.

5. Scendendo nel merito, la Sezione osserva che l'art. 170 del Tuel e il principio contabile applicato concernente la programmazione, di cui al § 9.3.1 dell'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 attribuiscono al Documento unico di programmazione

una funzione centrale nel ciclo della programmazione e del bilancio degli enti locali, prevedendo, altresì, la possibilità di una sua successiva revisione mediante apposita Nota di aggiornamento, configurata dal legislatore come circostanza meramente eventuale.

La giurisprudenza contabile ha più volte evidenziato come il DUP costituisca il perno dell'intero sistema programmatorio dell'ente locale e il necessario presupposto degli atti successivi di gestione finanziaria, dovendosi garantire la coerenza tra indirizzi strategici, programmazione operativa e bilancio di previsione. In tale prospettiva, il ciclo delineato dal d.lgs. n. 118/2011 si caratterizza per una logica unitaria e progressiva, fondata sullo stretto raccordo funzionale tra DUP, Nota di aggiornamento e bilancio di previsione (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 18/2026/PRSE).

Nello stesso senso, la Commissione Arconet ha chiarito che la deliberazione consiliare sul DUP costituisce una fase necessaria del procedimento programmatorio e può tradursi sia nell'approvazione del documento, sia nella richiesta di integrazioni o modifiche da recepire nella successiva Nota di aggiornamento, precisando, altresì, che quest'ultima, ove predisposta, assume la valenza di schema del DUP definitivo (FAQ n. 10 del 22 ottobre 2015).

Tali indicazioni confermano come DUP e Nota di aggiornamento non costituiscano atti ontologicamente distinti, bensì momenti successivi di un unitario procedimento di programmazione, nel cui ambito la Nota è preordinata ad aggiornare, integrare o modificare il quadro programmatorio già delineato.

L'attuale ordito normativo non reca, tuttavia, una disciplina specifica circa l'ampiezza del potere emendativo esercitabile dal Consiglio comunale in sede di approvazione della Nota di aggiornamento, né individua criteri generali idonei a delimitare l'oggetto degli emendamenti ammissibili.

Può nondimeno osservarsi che (ove si consideri che il DUP approvato costituisce già espressione della funzione di indirizzo politico-programmatorio del Consiglio e che la Nota di aggiornamento è funzionalmente destinata all'adeguamento del quadro programmatorio) la valutazione circa l'ammissibilità degli emendamenti sembra dover essere condotta alla luce dei principi di pertinenza, coerenza e correlazione con l'oggetto della proposta deliberativa, desumibili dall'assetto unitario del ciclo programmatorio delineato dall'art. 170 del Tuel e dall'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

Anche la giurisprudenza amministrativa che si è occupata dei rapporti tra DUP, Nota di aggiornamento e bilancio di previsione appare prevalentemente orientata a valorizzare il ruolo del Consiglio comunale nel procedimento programmatorio e di bilancio, nonché l'esigenza di assicurare il pieno esercizio delle prerogative riconosciute ai consiglieri, senza tuttavia offrire indicazioni

univoche circa la configurabilità di limiti predeterminati all'attività emendativa riferita alla Nota di aggiornamento.

In particolare, l'orientamento più recente sembra privilegiare una lettura sostanzialistica delle guarentigie consiliari, attribuendo rilievo prevalente all'effettività della partecipazione e della funzione deliberativa rispetto alla rigorosa osservanza di scansioni procedimentali prive di concreta incidenza. In tale prospettiva, assume carattere dirimente la concreta possibilità per i consiglieri di conoscere gli atti, esaminarli e formulare proposte o emendamenti (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4426/2024; TAR Campania, Sez. I, n. 3034/2023; TAR Lazio Latina, Sez. II, n. 39/2026). Non risultano, peraltro, integralmente superati orientamenti maggiormente ancorati a una lettura formalistica del rapporto tra DUP, eventuale Nota di aggiornamento e bilancio di previsione (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 9551/2023; TAR Campania, Sez. I, n. 2068/2023; TAR Puglia Bari, Sez. I, n. 256/2023).

In tale contesto, il Collegio rileva come il quesito prospettato investa profili strettamente connessi alla disciplina procedimentale adottata dal singolo ente nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, con particolare riferimento al regolamento del Consiglio comunale e al regolamento di contabilità, nonché all'interpretazione delle relative disposizioni.

Sul punto, pertanto, occorre ribadire come la funzione consultiva della Corte dei conti non possa estendersi sino a sostituirsi agli organi dell'amministrazione nell'applicazione delle specifiche disposizioni regolamentari, né cimentarsi nell'individuazione delle soluzioni operative ritenute più adeguate alla gestione dei procedimenti deliberativi (Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/2006, n. 17/AUT/2020 e n. 5/SEZAUT/2022).

Può, tuttavia, osservarsi, in linea generale, che la disciplina delle modalità di esame e approvazione della Nota di aggiornamento al DUP deve trovare applicazione in termini coerenti con la cornice normativa e il quadro fattuale di riferimento, con la funzione programmatoria dell'istituto e con i principi di ragionevolezza, trasparenza e coerenza dell'azione amministrativa. La relativa declinazione sul piano procedimentale è rimessa all'autonomia organizzativa dell'ente, da esercitarsi nel rispetto dei principi e dei vincoli posti dall'ordinamento. Esula, peraltro, dall'ambito del presente scrutinio consultivo ogni apprezzamento concernente specifiche circostanze di fatto o peculiari vicende amministrative, la cui valutazione compete agli organi dell'ente nell'esercizio delle attribuzioni rispettivamente spettanti.

In tale prospettiva, la natura e la funzione della Nota di aggiornamento sembrano postulare che l'attività emendativa debba mantenere un adeguato collegamento con le finalità di aggiornamento, integrazione o revisione del quadro programmatorio già definito, nel rispetto dell'unitarietà del ciclo di

programmazione delineato dall'art. 170 del Tuel e dall'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

Pertanto, pur considerando che gli indirizzi strategici ed operativi delineati nel DUP non possono dirsi per ciò stesso consolidati e tantomeno cristallizzati, la discussione sui contenuti già approvati dal Consiglio comunale deve comunque rimanere nell'alveo dell'unitario procedimento di programmazione, non potendosi spingere a revocare in dubbio l'intero impianto programmatorio (salvo eccezionali fattori sopravvenuti che possano modificare radicalmente il quadro economico-finanziario previsto) né a vanificare irragionevolmente attività operative già condotte in attuazione di precise linee di indirizzo.

Un limite all'attività emendativa può rinvenirsi, dunque, nel vincolo di inerenza fra le finalità dell'attività programmatoria delineata e quelle dell'attività di cui si intende chiedere l'aggiornamento, l'integrazione o la revisione. Questo vincolo si integra, necessariamente, con il limite della ragionevolezza delle proposte emendative, cosicché le stesse non possano risultare palesemente arbitrarie, contraddittorie o sproporzionate rispetto ai fini della programmazione definita nel DUP.

Resta, in ogni caso, rimessa all'autonomia regolamentare dell'ente locale, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti e delle prerogative riconosciute al Consiglio comunale, l'individuazione delle modalità procedurali e dei criteri applicativi per la presentazione e l'esame degli emendamenti concernenti la Nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile il quesito posto dal Comune di Villafranca di Verona e rende il parere nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Villafranca di Verona (VR), nonché al Consiglio delle autonomie locali (CAL) del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 novembre 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Massimiliano SUTTO	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 6 novembre 2026.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto f. f.

Luca CASTELLARO

f.to digitalmente