*Repubblica italiana*

*La Corte dei conti*

*Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo*

composta dai Magistrati:

| | |
|---|---|
| Ugo MONTELLA | Presidente |
| Giovanni GUIDA | Consigliere |
| Paolo ONELLI | Consigliere |
| Enrico TEDESCHI | Consigliere |
| Bruno LOMAZZI | Primo Referendario (relatore) |
| Matteo SANTUCCI | Primo Referendario |
| Andrea DI RENZO | Referendario |
| Federica LELLI | Referendario |

nella Camera di consiglio del 26 marzo 2025 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*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*";

VISTO, in particolare, l'articolo 7, comma 8, della richiama legge;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, n. 4, recante "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno 2009, recante "*Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n.

8/CONTR/10 del 26 marzo 2010, recante "*Pronuncia di orientamento generale*" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione delle medesime Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 21 ottobre e 8 novembre 2010;

VISTA la deliberazione del 30 gennaio 2025, n. 7/2025/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo per l'anno 2025*";

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 739 del 6 marzo 2025, a firma del Sindaco del Comune di Tornimparte (AQ);

VISTA l'ordinanza n. 9/2025 del 21 marzo 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di Consiglio

UDITO il relatore, Primo Referendario Bruno LOMAZZI,

**FATTO**

Con nota acquisita al prot. n. 739 del 6 marzo 2025, il Sindaco del Comune di Tornimparte (AQ), tramite il Servizio delle Autonomie Locali della Regione Abruzzo, ha rivolto un quesito in merito all'interpretazione dell'articolo 1, comma 654, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in riferimento alla parte in cui si prevede che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio inerenti al servizio integrato di rifiuti. In

particolare, si chiede se, in ossequio al suddetto principio di autosufficienza economica del servizio, sia possibile riconoscere in favore dell'ente gestore le maggiorazioni alle tariffe per il conferimento, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti urbani, deliberate da quest'ultimo a titolo di conguaglio dei costi e non previste negli aggiornamenti al piano economico e finanziario, approvato conformemente al metodo tariffario adottato dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) ai sensi dell' articolo 1, comma 527, lettera f), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

L'ente chiede, altresì, nell'ipotesi di risposta affermativa al primo quesito, se possa ritenersi legittimato ad attivare la procedura ordinaria di spesa, prevista dall'articolo 191 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tramite integrazione dell'impegno di spesa fino alla concorrenza del *quantum* e, nell'eventualità di incapienza dei capitoli, attraverso variazioni di bilancio, oppure se tali importi rappresentino debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000.

Alla richiesta è stato allegato il verbale di riunione dell'Assemblea Ordinaria Soci Gogesa S.p.A. a riprova dell'approvazione del piano tariffario per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti indifferenziati all'impianto di trattamento meccanico e biologico per l'esercizio 2023 e il parere dell'Agir richiesto dal comune di Sulmona circa la legittimità dell'adeguamento del corrispettivo dovuto all'incremento del costo di trattamento del rifiuto indifferenziato per l'esercizio 2023 deliberato dalla società Cogesa S.p.A. e previsto in fatture emesse a conguaglio.

## DIRITTO

**1.** Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti 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 dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, nonché la ricorrenza dei requisiti della generalità ed astrattezza, per quanto i medesimi quesiti possano trarre origine da casi concreti.

**1.1.** L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane,

pertanto la richiesta di parere, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato e trasmessa per il tramite del CAL, deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile.

**1.2.** Giova preliminarmente ricordare, che la richiesta di parere deve riguardare questioni interpretative riconducibili strettamente alla nozione di "*contabilità pubblica*". A riguardo le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ne hanno tracciato una nozione unica fondata su un insieme di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, da svolgersi in ordine a "*quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (cfr. deliberazione n. 54 del 2010).

La nozione di contabilità pubblica, tuttavia, non può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "*... con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali.*" (cfr. deliberazione n. 5/2006 SEZ. AUTONOMIE).

L'ammissibilità della richiesta necessita, infatti, di essere esaminata alla stregua dei limiti oggettivi di competenza della funzione consultiva, saggiandone l'imputabilità a quella nozione di materia di contabilità pubblica come delineata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo ( cfr. deliberazione n. 54/CONTR/10) e dalla Sezione delle autonomie (atto di indirizzo del 27 aprile 2004, deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG), in virtù delle quali, fra l'altro, viene escluso che nella predetta nozione rientri "*qualsivoglia interpretazione dell'espressione in materia di contabilità pubblica, che conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa*" o "*qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.*" (deliberazione n. 54/CONTR/10).

La richiesta di parere, infatti, può essere indirizzata esclusivamente a ottenere maggiori conoscenze, indicazioni e valutazioni attinenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica e non può interessare la concreta attività gestionale dell'amministrazione istante. Pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, che possano tradursi in un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, da ultimo, nella partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza dell'organo di controllo; "*…occorre evitare che il parere possa esitare nella formulazione di indirizzi di carattere specifico nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli alle scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.*" (cfr. Sez. controllo Emilia Romagna deliberazione n. 7/2025/PAR).

La Corte, infatti, è chiamata a fornire indicazioni di carattere generale sull'interpretazione della normativa applicabile spettando, poi, all'amministrazione richiedente adottare le concrete decisioni sulla successiva attività di gestione.

I requisiti dell'astrattezza e della generalità devono sussistere nei termini enucleati dalla Sezione delle autonomie con la delibera n. 17/2020/QMIG, in virtù della quale "*l'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica (…) un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali*".

Del medesimo orientamento è anche questa Sezione regionale di controllo che ha affermato come quesiti privi dei caratteri di generalità e astrattezza "*… non possono formare oggetto di parere, in quanto miranti ad ottenere l'avallo preventivo della magistratura contabile in riferimento alla conclusione di specifici atti gestionali che rientrano, nel rispetto delle previsioni di legge applicabili, nella discrezionalità dell'Ente*" e, altresì, che "*le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implichino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In merito, si richiama l'orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non*

*può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo, pertanto, all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali."* (cfr., deliberazioni n. 305/2020/PAR, n. 327/2021/PAR e n. 281/2022/PAR).

Infine, il quesito prospettato deve essere tale da impedire che l'attività consultiva vada a sovrapporsi con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, e a riguardo, la Sezione delle Autonomie ha precisato che la *"presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico della estraneità della questione alla materia di contabilità pubblica."* (cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Tale orientamento è stato ulteriormente avvalorato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, la quale ha previsto che *"in ogni caso «la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari» (deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG). Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità. In proposito, si ricorda che l'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, nel disciplinare le ipotesi di archiviazione del fascicolo istruttorio da parte del P.M. erariale, stabilisce espressamente l'assenza di colpa grave anche quando «l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi»".*

**2.** In applicazione di tali summenzionate coordinate ermeneutiche, la richiesta di parere in questione è da dichiararsi inammissibile sotto il profilo oggettivo.

A tal proposito, si rileva come la formulazione del suddetto quesito, nei termini indicati dall'Ente, oltre a non presentare i requisiti della generalità ed astrattezza, non si concreta nella richiesta di interpretazione della norma di legge citata, bensì nell'interpretazione di una regolamentazione di settore. Difatti, l'adeguamento delle tariffe per il sistema di smaltimento dei rifiuti, pur informandosi al sopra richiamato principio di autosufficienza

economica citato dalla norma, è regolato da apposita disciplina di settore. In specie, l'argomento è regolato dai meccanismi stabiliti dal vigente metodo tariffario rifiuti, così come definito dall'Autorità di regolazione di settore competente (ARERA) con riferimento espresso all'aggiornamento biennale del piano economico finanziario del servizio ed alla revisione infra-periodo, anche straordinaria, della predisposizione tariffaria.

Alla luce di tali principi, assolutamente consolidati nella giurisprudenza di questa Corte, non può che pervenirsi alla declaratoria di inammissibilità dei quesiti, considerato che i medesimi non rivestono i requisiti della generalità ed astrattezza e non sono attinenti alla concreta interpretazione di una norma, in materia di contabilità pubblica, in vista della sua possibile applicazione. Gli stessi, infatti, risultano, in realtà, unicamente diretti ad ottenere l'avallo o meno della Sezione su decisioni gestionali in materia tariffaria a fronte di una regolamentazione di settore ed a valle di quanto già deliberato dal soggetto gestore, tra l'altro suscettibile di essere sottoposto al vaglio di altro plesso giurisdizionale ed in ogni caso non rientrante nella competenza consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – dichiara inammissibile la richiesta di parere nei termini di cui in motivazione.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Tornimparte (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2025.

Il Magistrato relatore

Bruno LOMAZZI

BRUNO LOMAZZI
CORTE DEI CONTI
27.03.2025 11:09:39
GMT+01:00

Il Presidente

Ugo MONTELLA

UGO
MONTELLA
CORTE DEI
CONTI
31.03.2025
11:07:35
GMT+02:00

Depositata in segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Carla LOMARCO

CARLA
LOMARCO
31.03.2025
11:55:14
GMT+02:00