



REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.ssa Giovanna Olivadese	Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 18.11.2025

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, deliberato dalla Sezioni Riunite in data 16 giugno 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;

VISTO decreto il legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la nota acquisita al prot. Cdc n. 7157 del 26.9.2025, con la quale il Sindaco del Comune di Benevento ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 148/2025, con la quale è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del 18.11.2025, ai fini della trattazione in sede collegiale;

UDITO il relatore, Referendario dott. Alessandro De Santis;

FATTO

Con nota pervenuta alla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 26.9.2025 (acquisita al prot. n. 7157), il Sindaco del Comune di Benevento ha chiesto un parere, ai sensi dell'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003.

Il predetto Sindaco ha chiesto:

1. *“se un Ente locale è obbligato o meno a ripianare le perdite di esercizio, registrate dal soggetto partecipato, nel caso di specie del Consorzio obbligatorio smaltimento RSU BN1, per la gestione integrata di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, istituito con Legge Regione Campania n. 10/1993 e successivamente confermato dalla normative di carattere nazionale; tale Consorzio è stato posto in liquidazione a far data dal 2010 e la gestione liquidatoria ha esposto disavanzi di bilancio a far data dall'anno 2009 a tutto l'anno 2021”;*
2. *“se, pertanto, nella fattispecie de qua, riconoscendo le perdite di esercizio in fase di liquidazione come debito fuori bilancio ex art. 194 lett. B) del T.U.E.L., trova applicazione il generale principio del divieto di soccorso finanziario (fermo lo specifico caso di divieto di cui all'articolo 14, comma 5, del D. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”) e, in particolare, in materia di copertura delle spese generali della gestione liquidatoria e dei disavanzi maturati e maturandi (nella fattispecie Consorzio obbligatorio)”.*
3. *“se gli obblighi statutari del Consorzio obbligatorio smaltimento RSU BN1, per la gestione integrata di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, eventualmente antecedenti all'entrata in vigore del T.U.S.P., nel caso in cui abbiano una differente portata rispetto al contenuto definitorio che Codesta Corte vorrà indicare dell'art.14 comma 5 del T.U.S.P. possano costituire una valida e legittima deroga agli stessi principi definitori e ai divieti imposti dalla stessa norma”.*

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere

Verificata positivamente l'ammissibilità soggettiva in quanto il parere è firmato Sindaco del Comune di Benevento, occorre soffermarsi sul piano dell'ammissibilità oggettiva.

Le questioni giuridiche poste rientrano senz'altro nella materia della contabilità pubblica secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in quanto riguardanti l'impatto sul bilancio dell'Ente locale e sui relativi equilibri dei risultati della gestione di un organismo controllato.

L'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, tuttavia, non esaurisce la valutazione in ordine all'ammissibilità della richiesta, poiché la salvaguardia dei caratteri di generalità ed astrattezza integra un secondo filtro di ammissibilità. Solo le richieste di parere preordinate ad ottenere l'esame di questioni da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale rappresentano un valido presupposto per l'esercizio della funzione consultiva, restando esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione. Occorre infatti che l'*"ausilio consultivo per quanto possibile [debba] essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (ex plurimis, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, nn. 185/2017 e 36/2009).

Tale limite della funzione consultiva comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità d'intervento della Sezione regionale di controllo nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, altrimenti risultandone compromessa la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (Corte dei conti, Sez. aut. n. 9/2009).

Nel caso di specie, non risultano integrati i requisiti della generalità ed astrattezza dei quesiti, atteso che gli stessi sono formulati con specifico riferimento al rapporto giuridico ed economico intercorrente tra il Comune di Benevento ed il Consorzio obbligatorio smaltimento RSU BN1, chiedendo altresì di interpretare norme contenute nello statuto del Consorzio anzidetto. Sicché, una pronuncia nel merito in sede consultiva finirebbe per determinare un diretto coinvolgimento di questa magistratura contabile nella gestione di uno specifico rapporto amministrativo.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/2019, secondo cui *“appare opportuno ribadire che 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”*.

In questi sensi si rammenta anche la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 3/2014, ove si precisa che l’ausilio consultivo deve essere reso senza costituire una interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un’intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali. Inoltre, nella medesima delibera si osserva che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”. Ciò in quanto verrebbero meno “quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore.”

E in proposito, infatti, occorre considerare che, recentemente, la Corte di cassazione si è pronunciata sulla tematica oggetto di esame affermando che l’ente locale partecipante al consorzio costituito ex art. 31 del d.lgs. n. 267 del 2000 è responsabile dei costi per la gestione del servizio pubblico derivanti da tale partecipazione, così come deliberati dall’organo consortile competente in coerenza degli atti fondamentali dell’ente ex art. 114, co. 6, del citato d.lgs., indipendentemente da un preventivo impegno contabile registrato e dalla attestazione della relativa copertura finanziaria; più precisamente, si è evidenziato che *“ai sensi dell’art. 114, sesto comma, t.u. enti loc. l’ente locale è tenuto “alla copertura degli eventuali costi sociali” sostenuti dal consorzio, ossia dei costi derivanti dalla gestione del servizio pubblico affidato al consorzio in conformità al programma deliberato”* e che *“tale disposizione va intesa nel senso che lo stesso è responsabile nei confronti dell’ente consortile del versamento delle somme dovute a tale titolo, così come deliberate dall’organo consortile competente in coerenza degli atti fondamentali dell’ente”*; del resto, *“l’interesse del legislatore a incentivare l’utilizzo di tali organismi associativi,*

consistente nell'efficientamento delle modalità di erogazione di servizi comuni a più enti e nella possibilità di ottenere conseguenti economie di scala, verrebbe frustrato se tali organismi non potessero fare affidamento sull'apporto di risorse degli enti partecipanti, necessarie a garantire la prestazione del servizio a beneficio della collettività nei termini programmati” (Cass. civ., 1° giugno 2025, n. 14715).

Di poco anteriore è altra pronuncia della Corte di cassazione, anch'essa avente ad oggetto la possibilità, per l'ente pubblico, di prestare soccorso finanziario in favore del consorzio che si occupa della gestione di un pubblico servizio; in particolare, i giudici di legittimità hanno chiarito che *“Il divieto di assistenza finanziaria previsto per le pubbliche amministrazioni dall'art. 6, comma 19, del d.l. n. 78 del 2010 - in virtù del quale è fatto divieto alle stesse di procedere alla compensazione o al ripianamento delle perdite delle società partecipate non quotate - trova applicazione esclusiva per gli enti partecipati costituiti in forma societaria, non potendosi estendere, neppure analogicamente, ad altri enti gestori di pubblici servizi, come i consorzi ex art. 31 del d. lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), stante l'inequivoco tenore letterale della disposizione e il rinvio che questa compie all'art. 2447 c.c.”* (Cass. civ., 14 marzo 2024, n. 6871).

Ciò premesso, questo Collegio ritiene che il quesito, per come formulato e in considerazione di quanto rilevato, vada dichiarato oggettivamente inammissibile anche per possibili interferenze con le funzioni giurisdizionali della magistratura ordinaria.

Infatti, le pronunce sopra richiamate attestano l'esistenza di un contenzioso, pendente dinanzi alla Magistratura ordinaria, avente ad oggetto proprio la possibilità per l'ente controllante di prestare soccorso finanziario in favore di un consorzio di cui fa parte, nonché i limiti di tale soccorso; da ciò consegue che una eventuale deliberazione di questa Corte sul tema verrebbe potenzialmente ad incidere sugli esiti del predetto contenzioso.

In modo conforme si è determinata la Sezione regionale di controllo per il Veneto che così ha deliberato: *“Il secondo quesito, limitatamente alla seconda parte, relativa alla richiesta se gli enti consorziati siano obbligati o meno a ripianare le perdite di esercizio registrate dagli enti in liquidazione, va invece dichiarato oggettivamente inammissibile, per possibile interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura”.* (cfr SRCVEN/249/2024/PAR).

Alla luce dei principi richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi oggettivamente inammissibile in quanto formulata con riferimento ad una specifica situazione fattuale – ben

delimitata dalla richiesta stessa – nonché con riferimento a materia attualmente oggetto di contenzioso dinanzi alla magistratura ordinaria.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

DICHIARA

- oggettivamente inammissibile la richiesta di parere in esame.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Benevento.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 18.11.2025.

Il Magistrato Relatore

Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente

Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il

20 novembre 2025

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato