



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 20 novembre 2025, composta dai seguenti magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario – relatore

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Montelepre (PA) acquisita in ingresso con prot. Cdc n. 8373 del 10 novembre 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 119/2025 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Primo Referendario Antonio Tea;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota richiamata in epigrafe, il Comune di Montelepre, dopo aver prospettato una "potenziale disarmonia" tra la disciplina normativa in materia di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato dettata dal d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali strutturalmente deficitari (art. 243, comma 2, lett. b) ovvero in riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis, comma 8, lett. c) e gli atti di regolazione adottati dall'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ai sensi dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge n. 201 del 2011, ha richiesto l'apporto consultivo della Sezione in ordine al seguente dubbio interpretativo: *«Se un Comune strutturalmente deficitario o in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, che gestisca in amministrazione diretta il servizio idrico integrato, sia comunque tenuto, mediante proprio provvedimento amministrativo, a determinare le tariffe in misura tale da garantire:*

- per gli enti deficitari, la copertura non inferiore all'80% dei costi complessivi di gestione;*
- per gli enti in riequilibrio, la copertura integrale (100%) dei costi complessivi di gestione, anche nel caso in cui la regolazione tariffaria ARERA non consenta di raggiungere tali livelli di copertura».*

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva "esterna"), sia la sussistenza del potere di

rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva "interna").

Nel caso in rassegna, l'istanza appare rispettare i richiamati presupposti, dal momento che proviene da un Comune della Regione siciliana ed è debitamente sottoscritta dal Sindaco (legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 16/SEZAUT/2025/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 56/2011);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la 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».*

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio è dell'avviso che la richiesta possa reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questione incentrata

sull'interpretazione di disposizioni in materia di copertura del costo di alcuni servizi pubblici da parte di enti in condizioni di criticità finanziaria (strutturalmente deficitari ovvero in riequilibrio finanziario pluriennale) per il ripristino e la tutela degli equilibri di bilancio e sul rapporto intercorrente tra tali precetti e altre normative di settore e specifici atti di regolazione adottati dalle Autorità preposte, e dunque rientrante nel concetto di contabilità pubblica, esposta con sufficiente grado di generalità e astrattezza nonché priva di elementi di potenziale interferenza o contrasto con le funzioni intestate ad altre Autorità ovvero ad altri Organi giurisdizionali.

Nel merito, appare opportuno, in primo luogo, formulare alcune considerazioni rispetto alla situazione di potenziale antinomia tra fonti regolatorie dedotta e prospettata dall'ente istante, a fondamento della propria esigenza conoscitiva, nei seguenti termini: «Con deliberazione 639/2023/R/idr, ARERA ha approvato il Metodo Tariffario Idrico per il periodo regolatorio 2024–2029 (MTI-4), che prevede:

- un limite massimo alla variazione annuale delle tariffe (“ θ_{max} ”), volto a contenere l'incremento della tariffa riconoscibile ai gestori;

- specifiche modalità di calcolo per gli enti gestori in economia o in regime di salvaguardia.

Tale limite, nel caso dei Comuni che gestiscono in economia il SII, non consente generalmente di raggiungere i livelli di copertura dei costi (80% o 100%) previsti dalle disposizioni del TUEL, determinando un possibile scostamento tra il vincolo regolatorio e l'obbligo contabile-finanziario.

[...]

L'Amministrazione comunale rileva che:

- le norme del TUEL richiedono una copertura minima dei costi di gestione del servizio acquedotto, in funzione del grado di criticità finanziaria dell'ente;

- le regole tariffarie ARERA impongono limiti vincolanti alla crescita delle tariffe, in particolare per gli enti che gestiscono il SII in regime di salvaguardia secondo uno specifico schema regolatorio di convergenza (All. A alla deliberazione ARERA 639/2023/R/idr - art. 32)

- non risulta allo stato una norma di coordinamento tra la disciplina del TUEL e la regolazione tariffaria ARERA che consenta di derogare agli obblighi di copertura finanziaria per gli enti in crisi.

Ne consegue una potenziale disarmonia tra fonti normative: da un lato l'obbligo legale di assicurare un determinato livello di copertura dei costi (fonte primaria di legge), dall'altro il vincolo

amministrativo di ARERA (atto regolatorio di fonte secondaria) che limita la possibilità di adeguamento tariffario».

Riguardo alla problematica sopra descritta, si osserva che fra le norme contenute nel d.lgs. n. 267 del 2000 (di rango primario e carattere speciale)¹ e gli atti di definizione del metodo tariffario adottati dalla predetta Autorità (aventi natura di atto amministrativo generale ovvero, per altri, normativa di rango secondario), non pare correre un rapporto di antinomia in senso proprio, dal momento che, quantomeno in astratto, la disciplina posta dalle prime non è di per sé incompatibile con quella dettata delle seconde e viceversa.

Il Comune istante descrive, infatti, il contrasto in termini meramente potenziali e eventuali (laddove specifica che, “generalmente”, il limite alla maggiorazione tariffaria imposto dalla metodologia dell’Autorità non consente di raggiungere i livelli di copertura dei costi - 80% o 100% - previsti dalle disposizioni del TUEL).

La stessa Autorità, in diversi atti, ha escluso l’incompatibilità fra le previsioni della disciplina normativa primaria e le proprie prescrizioni regolatorie finalizzate alla definizione del metodo tariffario confermando, al contempo, la necessità di verificare e assicurare comunque il rispetto delle citate disposizioni di rango primario del testo unico enti locali (si vedano, a tal proposito, le deliberazioni ARERA n. 310/2015/R/IDR, n. 139/2020/S/IDR, n. 365/2020/S/IDR, n. 38/2021/S/IDR e n. 62/2021/S/IDR)

In particolare, nella deliberazione n. 310/2015/R/IDR, l’Autorità ha dato atto, con riferimento ai Comuni elencati nell’allegato A (ossia quelli esercenti i servizi idrici per i quali è stato comunicato l’assoggettamento alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’articolo 243-bis del d.lgs. 267 del 2000), di aver richiesto ai soggetti competenti di provvedere alla trasmissione di proposte tariffarie volte “*ad assicurare la copertura dei costi della gestione in coerenza con il disposto del citato art. 243-bis, comma 8, lett. c)*”.

Del pari, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che, in fattispecie simili, il preventivo vaglio dell’Autorità sulla tariffa predisposta dal soggetto competente è funzionale, tra l’altro, a «*verificare ed assicurare [...] il rispetto delle disposizioni di cui al medesimo decreto legislativo 267/00*»².

¹ Da ultimo, anche la Corte costituzionale ha confermato, con riferimento alle procedure di dissesto (art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000) e di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000), che si tratta di «*discipline speciali*» (cfr. Corte cost., sentenza n. 45 del 2025, par. 7 del “*Considerato in diritto*”).

² Cfr. TAR Lombardia, sentenza n. 1093/2024: «*anche gli esercenti sottoposti ad una procedura di riequilibrio finanziario o comunque in dissesto finanziario di cui al decreto legislativo n. 267/2000 (artt. 243-bis e 244*

Si ritiene, dunque, che i provvedimenti di regolazione tariffaria concernenti il servizio idrico emessi dalla ARERA debbano essere, per quanto possibile, interpretati e applicati in modo coordinato e coerente con le specifiche disposizioni poste dal d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti strutturalmente deficitari ovvero in piano di riequilibrio (vale a dire, rispettivamente, l'art. 243, comma 2, lett. b) e l'art. 243-bis, comma 8, lett. c), in modo che l'attuazione di queste ultime risulti comunque garantita.

In tale prospettiva, si rileva come anche la deliberazione n. 639/2023/R/IDR, inerente alla approvazione del metodo tariffario idrico per il quarto periodo regolatorio (MTI-4), richiamata dal Comune nel proprio quesito, ammetta la possibilità del riconoscimento di una tariffa eccedente il limite di crescita annuale, laddove, al punto 4.6, prevede la possibilità di presentare motivata istanza qualora gli Enti di governo dell'ambito o gli altri soggetti competenti ritengano necessario, per assicurare il raggiungimento degli specifici obiettivi programmati, il superamento del citato limite ordinario, così conferendo alla regolazione un tratto di flessibilità in grado di renderla potenzialmente adattabile (e applicabile) anche all'ipotesi in cui dall'applicazione della metodologia dell'Autorità discenda la determinazione di tariffe non sufficienti ad assicurare i livelli di copertura prescritti dal d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti strutturalmente deficitari ovvero in piano di riequilibrio (con superamento, dunque, della paventata inconciliabilità, *in parte qua*, tra le due fonti).

Anche nel caso in cui non volesse accedersi a tale soluzione interpretativa, ravvisando, invece, il radicarsi di un effettivo contrasto fra i due plessi regolatori nel prospettato scenario di inidoneità delle tariffe enucleate attraverso la metodologia stabilita dalla Autorità ad assicurare il rispetto delle percentuali minime di copertura stabilite dal d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti strutturalmente deficitari ovvero in piano di riequilibrio, la conclusione non muterebbe, nel senso che, non potendo ascrivere agli atti di regolazione in questione capacità derogatoria della normativa primaria, dovrebbero comunque trovare applicazione, fermi restando i vincoli procedurali e le prescrizioni poste dall'Autorità, le disposizioni di cui agli articoli 243, comma 2, lett. b) e 243-bis, comma 8, lett. c).

e ss.), prima dell'applicazione all'utenza, hanno l'obbligo di formulare all'Autorità la predisposizione tariffaria del SII, fornendo in forma completa le informazioni e i dati necessari, al fine di permetterle, prima dell'approvazione definitiva, di verificare ed assicurare altresì il rispetto delle disposizioni di cui al medesimo decreto legislativo 267/00»,

Infatti, sia che si intendano come atti amministrativi generali³, sia che si identifichino come fonti normative secondarie, gli atti di regolazione in esame risultano pur sempre subordinati alla normativa primaria.

Pertanto, in nessuna parte della legislazione attributiva di detti poteri di regolazione si rinvenivano autorizzazioni a derogare o modificare a norme di legge⁴.

Inoltre, è opportuno aggiungere che, ai sensi dell'art. 1, co. 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, *«le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni»*.

In quest'ultima linea ermeneutica sembra essersi pronunciato anche il Ministero dell'Interno, con il parere prot. n. 14002 del 25 gennaio 2022, reso in risposta al quesito posto da un ente locale siciliano, che chiedeva se i dati per il calcolo del PEF 2020 fossero da ricondurre a quanto statuito dall'art. 243-bis, comma 8, lett. c), o se dovesse trovare

³ Di atto generale, con riferimento a provvedimenti dell'ARERA approvativi di metodo tariffario idrico, parla l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza non definitiva n. 15 del 2024.

⁴ Per quanto di rilievo in questa sede, si rammenta che:

- l'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha trasferito all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico le funzioni di regolazione e di controllo in materia di servizi idrici;

- fra le funzioni trasferite, vi è pure quella di predisposizione del metodo tariffario. L'articolo 10, comma 14, lett. d), del suddetto decreto-legge n. 70 del 2011, dispone, al riguardo, che l'Autorità *«predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio "chi inquina paga", e con esclusione di ogni onere derivante dal funzionamento dell'Agenzia; fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe, e, nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità al riguardo competenti, come individuate dalla legislazione regionale in conformità a linee guida approvate con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni»*;

- l'articolo 29, comma 19, del decreto-legge n. 201 del 2011 demanda ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il compito di individuare con precisione le funzioni trasferite all'Autorità. In attuazione di questa norma, è stato emanato il d.P.C.M. 20 luglio 2012, il quale, alle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 3, prevede, rispettivamente, che l'Autorità:

«c) definisce le componenti di costo — inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione — per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare di cui all'articolo 1, comma 1, lettere c), d), e), f);

d) predisporre e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe».

applicazione la metodologia di calcolo di ARERA, nel quale dopo aver rammentato «[...] la natura speciale del corpus normativo relativo al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale», ha affermato di ritenere «di dover dare prevalenza al disposto dell'art. 243 bis, comma 8 – lett. c), del TUEL laddove è previsto che per tutta la durata del piano l'ente "è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto"».

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Montelepre nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 novembre 2025.

IL RELATORE
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria in data 20 novembre 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura