Deliberazione n. 142/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Giampiero Maria	GALLO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 17 luglio 2025, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di San Giuliano Terme (PI)

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle Autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "*ulteriori forme di collaborazione*" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Matteo Lariccia;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 27 maggio 2025, al n. 3358, il Sindaco del Comune di San Giuliano Terme (PI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene due distinti quesiti attinenti al corretto ammontare e al relativo criterio di contabilizzazione delle componenti perequative TARI da riversare a CSEA (Cassa per i servizi energetici e ambientali).

3. In particolare, il Sindaco del Comune di San Giuliano Terme - dopo aver richiamato le delibere ARERA 386/2023/R/RIF, 133/2025/R/RIF, 176/2025/R/RIF, nonché l'All. A della delibera ARERA 386/2023/R/RIF - chiede alla Sezione, con il primo quesito, se l'importo delle componenti perequative TARI da riversare a CSEA debba essere calcolato sulla base dell'importo incassato o, in alternativa, sulla base delle somme accertate dalla tassazione dei rifiuti. Evidenzia, infatti, l'ente che calcolare l'importo delle somme accertate, anziché quello delle somme effettivamente incassate per ciascuna utenza TARI, porterebbe il Comune a dover riversare a CSEA somme maggiori rispetto a quelle incassate e ciò causerebbe "*uno squilibrio di bilancio certo, dovuto dalla differenza tra somme accertate e somme effettivamente riscosse*".
Con un secondo e distinto quesito, il Comune domanda alla Sezione se l'imputazione delle somme registrate in entrata del bilancio comunale derivanti dall'applicazione delle componenti perequative TARI debba collocarsi tra le entrate di parte corrente del titolo terzo oppure tra le entrate in partite di giro.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame preliminare delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel

rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

L'esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente o esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Ammissibilità soggettiva

2. Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame è ammissibile, in quanto formulata dall'amministrazione comunale del Comune di San Giuliano Terme, rappresentata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

Ammissibilità oggettiva

3. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri "*in materia di contabilità pubblica*", intesa quale attività contabile in senso stretto, tale da non investire qualsiasi attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa con conseguente fase contabile. In tal senso, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, è limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (bilanci e i relativi equilibri, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziario- contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione e relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

4. La richiesta di parere, inoltre, deve possedere i requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi a valutazioni sull'azione amministrativa da intraprendere (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). Tale eventualità, infatti, determinerebbe un'ingerenza nei processi decisionali degli Enti, condizionando quella stessa attività amministrativa su cui la Corte è chiamata a esercitare il proprio controllo, imparziale, esterno e neutrale.

5. La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce 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*", in quanto "*si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede*" (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti,

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).

6. Nel caso di specie, la Sezione constata che due quesiti di contenuto identico a quelli in esame sono stati sottoposti alla Sezione regionale Marche, la quale – con deliberazione n. 49/2025/QMIG, adottata in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune di Camerata Picena (AN) - ha deferito le questioni di massima al Presidente della Corte dei conti ai fini di una pronuncia di orientamento generale.

6.1 I quesiti sottoposti alla Sezione delle Autonomie hanno il seguente contenuto:

- «se (sia) legittimo considerare il valore incassato, anziché quello accertato, a titolo di componenti perequative TARI per ciascuna utenza quale somma complessiva da riversare a CSEA scongiurando così la circostanza in cui il Comune si troverebbe ad anticipare, sia in termini di competenza che in termini di cassa, somme in favore di CSEA senza avere la certezza dell'integrale copertura delle stesse in considerazione dell'incidenza della dubbia esigibilità di una quota parte delle entrate richieste ai fini TARI e delle possibili variazioni diminutive dei valori "bollettati" e quindi accertati, per effetto delle variazioni che potrebbero essere dichiarate da parte dei contribuenti (come consentito dal legislatore) fino al 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'emissione dei titoli di incasso TARI, quindi successivamente al termine del 15 marzo per il versamento a CSEA da parte dei comuni;

- se, anche in conseguenza del criterio di contabilizzazione sopra esposto, l'imputazione delle somme registrate in entrata del bilancio comunale e derivanti dall'applicazione delle componenti perequative TARI debba avvenire tra le entrate di parte corrente del titolo terzo oppure tra le entrate in partite di giro sebbene, in questa ultima ipotesi, non trovando esatta corrispondenza tra entrata e spesa, in quanto il Comune si troverebbe ad impegnare e pagare in spesa una somma che potrebbe, seppur per una quota minima, non trovare mai opportuna copertura tra le scritture di cassa in entrata corrispondenti».

7. La Sezione delle Autonomie – dopo aver rilevato il contrasto giurisprudenziale sussistente tra Sezione regionale Liguria (Deliberazione 4/2025/PAR e n. 5/2025/PAR), Sezione regionale Lombardia (Deliberazione n. 15/2025/PAR e n. 19/2025/PAR) e Sezione Campania (Deliberazione n. 129/2018/PAR) - si è pronunciata, rispetto ai menzionati quesiti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2025/QMIG del 10 luglio 2025, sia sotto il profilo della ammissibilità oggettiva, sia sotto il profilo del merito.

8. Questa Sezione – constatata l'identità dei quesiti e richiamato l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, s.m.i. secondo cui "*al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle Autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano*" - ritiene di dover riportare la pronuncia della Sezione delle Autonomie, tanto in punto di ammissibilità oggettiva, quanto in punto di merito, richiamando succintamente le argomentate motivazioni.

9. Con riguardo al primo quesito, inerente il criterio di quantificazione dell'obbligo di riversamento a CSEA, la Sezione Toscana si conforma alla dichiarazione di inammissibilità oggettiva, condividendo le conclusioni della Sezione delle Autonomie, secondo cui "*il criterio del quantum debeatur (criterio dell'accertato o della cassa) dell'obbligazione di riversamento attenendo una*

questione di diritto sostanziale che si colloca a monte della rappresentazione contabile, essa deve essere risolta, in via normativa ed applicativa, da ARERA e CSEA, le cui determinazioni possono diventare oggetto di contesa giudiziaria potenzialmente dinanzi a giudici diversi dalla Corte dei conti".

Merita richiamare, a tal riguardo, che la citata pronuncia afferma che "*(…) la misura e la correttezza di diritto sostanziale del quantum dell'obbligazione dei cittadini verso i Comuni e poi dei Comuni verso CSEA è un aspetto a monte che rimane estraneo al problema contabile della sua rappresentazione. Poiché le componenti perequative sono risorse assimilabili agli oneri di sistema, in base alla giurisprudenza della Cassazione (sentenza n. 35282 del 18 dicembre 2023), tali componenti danno luogo ad obbligazioni civilistiche che coinvolgono soggetti le cui controversie devono essere risolte in ambiti giurisdizionali specifici e diversi da quello contabile*".

Il criterio di imputazione di tale obbligo (che va accertato tra le entrate di parte corrente del Titolo III) risponde ai principi della competenza finanziaria potenziata e, pertanto, deve essere accertato in base alla sua esigibilità e non per cassa. Di conseguenza il credito "*va rilevato in bilancio nell'anno "a" in cui matura il credito, in quanto esso sorga privo di termini o condizioni (§2, All. 4/2, d.lgs. n. 118/2011)*"; e tuttavia, in quanto obbligazione futura e incerta, direttamente collegata al procedimento amministrativo di riscossione, esso sarà connotato dalla relativa alea dovuta al rischio di inadempimento dell'obbligazione tributaria da parte del cittadino. In altri termini, "*l'obbligazione di riversamento costituisce solo una passività potenziale di rimborso, per cui sorge, nel rispetto della clausola generale di equilibrio (C. cost., sent. n. 192/2012 e n. 60/2013), l'esigenza di accantonare l'entrata in questione nella Riga B del risultato di amministrazione*"; infatti - esplicita la pronuncia ampiamente citata - "*a tutelare gli equilibri, non è l'omogeneità del criterio di iscrizione dell'impegno di riversamento rispetto a quello di accertamento (cassa su cassa, competenza su competenza), ma l'esistenza di un vincolo che si iscrive sul risultato di amministrazione e che va calcolato per competenza sul differenziale tra entrate (per le componenti perequative) e gli impegni per i servizi correlati*".

Analogamente vanno trattate, da un lato, le obbligazioni per il pagamento dei sevizi a imprese di settore che abbiano provveduto o fornito i mezzi per la raccolta e il trattamento dei rifiuti (esercitati in proprio e riconosciuti quale debito proprio degli enti, in quanto rientranti tra le funzioni fondamentali degli enti territoriali stessi); e l'obbligazione di riversamento o rimborso che – solo successivamente, cioè nell'anno seguente al primo obbligo – sorge ed è imputabile in bilancio. Tale ultima obbligazione si determina "*attraverso un calcolo differenziale tra le componenti perequative, da un lato, e i costi sostenuti, dall'altro, all'esito di una procedura di diritto pubblico precipuamente disciplinata dalla delibera ARERA e dalle norme interne di CSEA*".

10. Con riguardo al secondo quesito posto dal Comune di San Giuliano Terme, questa Sezione – conformemente alla pronuncia della Sezione delle Autonomie - ritiene che il quesito si possa dichiarare ammissibile, in quanto l'imputazione delle somme derivanti dalle componenti perequative TARI nel bilancio comunale attiene esclusivamente al tema della corretta rappresentazione contabile delle transazioni.

Il quesito, infatti, richiede di indagare se l'imputazione delle spese possa rientrare tra le partite in conto di giro oppure se sia da considerarsi una spesa e pertanto debba trovare una copertura in bilancio. Il conto terzi, infatti, solleva dalla copertura della spesa perché consente l'iscrizione di poste che automaticamente pareggiano, in entrata e spesa, nella presunzione legale che gli oneri di copertura siano assolti da altro soggetto, in quanto a quest'ultimo è ascritta la funzione che genera spesa.

Merito

11. La favorevole valutazione sulla ammissibilità del secondo quesito consente di accedere all'analisi del merito della domanda, con la quale il Comune chiede alla Sezione se l'imputazione delle somme registrate in entrata del bilancio comunale che derivano dall'applicazione delle componenti perequative TARI debba collocarsi tra le entrate di parte corrente del titolo terzo oppure tra le entrate in partita di giro.

12. La Sezione si richiama - anche per i profili di merito - al parere della Sezione delle Autonomie Deliberazione 10 luglio 2025 n. 13/SEZAUT/2025/QMIG, non ravvisando alcuna peculiarità nel quesito di specie.

La deliberazione della Sezione delle Autonomie si pronuncia sul quesito riguardante la corretta imputazione delle somme registrate in entrata del bilancio comunale, derivanti dall'applicazione delle componenti perequative TARI, scrutinando in particolare la questione se l'imputazione debba avvenire tra le entrate di parte corrente del Titolo terzo oppure tra le entrate in partite di giro. All'esito, la Delibera della Sezione delle Autonomie ha enunciato il seguente principio di diritto: "*le somme derivanti dalle componenti perequative TARI vanno imputate nel bilancio comunale tra le entrate di parte corrente; l'obbligo di riversamento, in quanto obbligazione propria del Comune, non costituisce una partita in conto terzi e deve essere regolato a carico della parte corrente del bilancio*".

La pronuncia della Sezione delle Autonomie evidenzia che la tariffa in questione si configura quale mera componente aggiuntiva della TARI rispetto alla quale il Comune non agisce come mero esecutore di spesa di un altro Ente, privo di discrezionalità, ma è esso stesso – in quanto soggetto che eroga i servizi connessi all'attività di gestione tariffe e rapporto con gli utenti - titolare dell'attività di gestione delle tariffe e del rapporto con gli utenti.

Tanto deriva dall'esame della funzione delle componenti perequative, agganciate intrinsecamente alla tariffa dei rifiuti (TARI), ancorché distinte e separate dalla stessa; nonché dal riparto di attribuzioni degli enti preposti alla gestione delle stesse. Con riguardo ai procedimenti di imposizione e riscossione, la Sezione delle Autonomie evidenzia, infatti, le diverse competenze di Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali, CSEA, che presiede alla gestione del fondo perequativo e alla raccolta dei flussi finanziari delle componenti perequative non impiegate per sostenere i costi dei servizi ambientali cui le stesse sono destinate, oltre che all'emissione delle compensazioni (ARERA, Deliberazione n. 386/2023, All. A); e quelle dell'Ente territorialmente competente, le cui funzioni presiedono all'erogazione dei servizi connessi all'attività di gestione tariffe e al rapporto con gli utenti, oltre che al procedimento alla erogazione di rimborsi o compensazioni sul versamento (ARERA, art. 1, Deliberazione n. 386/2023, All. A).

Tali considerazioni sono sufficienti per affermare che il credito verso l'utenza per la componente aggiuntiva, da un lato, va rappresentato "come" la TARI, e allo stesso tempo va esposto separatamente. Esso, di conseguenza, va accertato tra le entrate di parte corrente del Titolo III, seguendo la classificazione fornita dall'Allegato 13/1 al d.lgs. n. 118/2011 (art. 15, comma 2); e tuttavia, va accertato attraverso una posta separata dalla TARI.

A supporto dell'impossibilità di imputazione in conto terzi degli accertamenti per le componenti perequative e della spesa di riversamento, la Sezione delle Autonomie specifica altresì che, mentre il conto terzi "*solleva dalla copertura della spesa perché consente l'iscrizione di poste*

che automaticamente pareggiano, in entrata e spesa, nella presupposizione legale che gli oneri di copertura sono assolti da altro soggetto, in quanto ad esso si ascrive la funzione che genera spesa", nel caso delle componenti perequative TARI tali requisiti non vengono soddisfatti, da un lato perché "*(i)l Comune non è esecutore di spesa per conto di CSEA, ma deve adempiere ad un onere proprio il cui costo, tuttavia, viene successivamente rimborsato sulla base di un meccanismo solidaristico che presuppone una contabilità analitica e la rendicontazione separata di risorse ed impieghi utilizzati e sostenuti*"; e dall'altro, perché le poste in entrata ed in spesa "*non sono necessariamente simmetriche per importi, in quanto la spesa di riversamento nell'anno "a+1" (debito) può consistere in un importo nettato dai costi effettivamente sostenuti o addirittura trasformarsi in un diritto al rimborso*".

In tal senso, a tutelare gli equilibri non è l'omogeneità del criterio di iscrizione dell'impegno di riversamento rispetto a quello di accertamento (cassa su cassa, competenza su competenza), ma l'esistenza di un vincolo che si iscrive sul risultato di amministrazione e che va calcolato per competenza sul differenziale tra entrate (per le componenti perequative) e gli impegni per i servizi correlati.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di San Giuliano Terme, con la nota in epigrafe indicata, conformandosi al principio di diritto sopra enunciato dalla Sezione delle Autonomie, rileva che le somme derivanti dalle componenti perequative TARI vanno imputate nel bilancio comunale tra le entrate di parte corrente; l'obbligo di riversamento, in quanto obbligazione propria del Comune, non costituisce una partita in conto terzi e deve essere regolato a carico della parte corrente del bilancio.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell'ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 17 luglio 2025.

Il Relatore
Matteo Lariccia
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2025.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)