

Deliberazione n. 87/2026/PAR

Comune di Norcia



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Antonino GERACI	Referendario
Francesca ABBATI	Referendaria
Lorena CHIACCHIERINI	Referendaria relatrice

nella Camera di consiglio del 18 settembre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

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

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE le deliberazioni n. 1/2026/INPR e n. 5/2026/INPR, con le quali questa Sezione ha definito il proprio programma delle attività di controllo per l'anno 2026;

VISTA la richiesta di parere del comune di Norcia, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 1800 del 20 agosto 2026;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITA la relatrice, Referendaria Lorena Chiacchierini;

PREMESSO IN FATTO

Il Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, in data 20 agosto 2026 (prot. Cdc n. 1800 in pari data), ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per l'Umbria la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Norcia, ponendo due correlati quesiti, senza tuttavia indicare il presupposto normativo di tale attivazione dell'attività consultiva.

Nello specifico, l'Ente ha premesso ai propri quesiti quanto di seguito riportato. *“In data 23 novembre 2017, dopo il sisma del 2016 che ha interessato 128 comuni del centro Italia, tra cui anche il Comune di Norcia, una delegazione proveniente dal Kuwait alla presenza dell'Ambasciatore del Kuwait, Sheikh Ali Khaled Al Jaber Al Sabah e della Principessa Sheikha Amthal Al Ahmad Al Jaber*

Al Sabah ha fatto visita alla Città di Norcia e durante tale visita ha deciso di donare 1.000.000,00 euro per finanziare l'acquisto di attrezzature mediche da destinare al presidio ospedaliero della Città di Norcia. [...] In data 28 gennaio 2019 con deliberazione di Giunta comunale n. 15 si è provveduto ad approvare e successivamente sottoscrivere la convenzione per la donazione di attrezzature tecnologiche per l'Ospedale di Norcia." Il Comune ha poi specificato che "la somma di euro 1.000.000,00 pervenuta a titolo di donazione è stata accreditata sul conto corrente dedicato alle donazioni per il sisma 2016 intestato al comune di Norcia e che occorre quindi trasferire queste somme al Presidio ospedaliero del Comune di Norcia – ASL UMBRIA 2, essendo terminati i lavori di ricostruzione ed essendo a loro destinate queste somme".

Ciò posto l'Ente ha formulato i seguenti due quesiti al fine di conoscere:

"l'iter amministrativo per procedere con il trasferimento delle somme ricevute a titolo di donazione sul conto delle Donazioni del Comune di Norcia quale tramite per il trasferimento ad ASL UMBRIA 2;

se occorre procedere comunque con deliberazione di Consiglio o di Giunta di accettazione della donazione e quindi inserimento nel bilancio di previsione del Comune, con apposita variazione di bilancio di previsione, per poi procedere con determinazione di trasferimento della somma nei confronti dell'ASL Umbria 2."

CONSIDERATO IN DIRITTO

Come specificato in premessa, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Norcia non indica il presupposto normativo in base al quale l'ente locale chiede di accedere all'attività consultiva intestata alla Corte dei conti. In primo luogo, l'assenza di riferimenti a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC induce a ritenere che il presupposto per l'attivazione dell'attività consultiva in questione sia l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. In secondo luogo, la mancata prospettazione da parte dell'Ente di soluzione ai quesiti posti, diversamente da quanto previsto dal comma 2 dall'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, conduce alla medesima conclusione.

Ciò detto, occorre innanzitutto verificare, in base ai parametri normativi posti dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, se l'istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo.

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere.

Nel caso in esame, sotto il profilo soggettivo, la richiesta del Comune di Norcia – provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (e quindi da un soggetto testualmente ammesso dalla legge a richiedere parere) ed essendo firmata dal Sindaco dell'Ente, organo cui è conferita per legge la rappresentanza legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 50, comma 2 del D.lgs. 267/2000 - è pienamente ammissibile.

2. Valutazione di ammissibilità sotto il profilo oggettivo.

2.1 Attinenza alla materia “contabilità pubblica”.

Passando al profilo della ammissibilità oggettiva del quesito, si ricorda che la facoltà di richiedere pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

Come osservato dalla Sezione delle Autonomie, *«E' evidente...che “la materia di contabilità pubblica” costituisce una categoria concettuale estremamente ampia, di cui è difficile delimitare esattamente i confini. D'altro canto, è chiaro che la norma che radica questa specifica attribuzione non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale»* (Sez.Aut. n. 3/2014/QMIG).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, da parte loro, intervenute in materia, hanno esteso il perimetro della funzione consultiva in esame riconducendo al concetto di contabilità pubblica anche le materie - quali quelle concernenti il personale, l'attività di assunzione (cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera), la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi, ecc. - che risultano connesse 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 Cost., ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria

dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010/QMIG).

Le medesime Sezioni Riunite, però, hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica *“consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere *“qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”* (del. n. 54/2010 citata). Ciò comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Pertanto, come più volte ribadito anche da questa Sezione, la nozione di contabilità pubblica che rileva nell'esercizio della funzione consultiva è, com'è noto, più ristretta di quella generale, anche considerato che la funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

2.2 Non interferenza con la giurisdizione.

L'attività consultiva intestata alla magistratura contabile incontra inoltre un limite, rappresentato dalla necessaria assenza di possibili interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero con altri organi giurisdizionali (penale, civile o amministrativo). La Sezione delle Autonomie ha, infatti, affermato che la Corte dei conti, nell'ambito dell'attività consultiva, non deve inserirsi in controversie di carattere giudiziario in atto *“o in via di instaurazione”* (deliberazione n. 5/2006), come può emergere, da un conflitto prodromico a un contenzioso. La medesima Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 24/AUT/2019) si è pronunciata nel senso 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”*, anche perché, adottando una soluzione più estensiva *“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 preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità”* (cfr. le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/AUT/2020 e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG), anche alla luce dell’art. 69, comma 2 del Codice di giustizia contabile, approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

2.3 Ulteriori condizioni di ammissibilità oggettiva: generalità e astrattezza.

Sempre riguardo la valutazione della ammissibilità oggettiva del quesito, occorre inoltre ricordare che costituisce principio consolidato della giurisprudenza contabile la necessità del carattere generale ed astratto del quesito oggetto dell’istanza. Pur essendo pacifico, infatti, che l’istanza di un Ente trova normalmente origine da un’esigenza gestionale dell’amministrazione, la richiesta di parere può essere indirizzata unicamente a conseguire più approfondite conoscenze, informazioni e valutazioni inerenti alla corretta interpretazione di principi, norme e regole afferenti alla contabilità pubblica, non potendo la Corte intervenire sulla concreta attività gestionale dell’Amministrazione istante, configurandosi, in caso contrario, una sorta di non consentita cogestione amministrativa.

È onere esclusivo dell’Amministrazione provvedere all’applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti al contenuto attuale dell’attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all’opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all’ente territoriale. Pertanto, ai fini dell’ammissibilità dell’esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte amministrative e gestionali riservate alla discrezionalità dell’Ente richiedente, né tanto meno la resa del parere può determinare alcuna tipologia di inammissibile sindacato nel merito dell’attività amministrativa in fieri, poiché l’esercizio della funzione consultiva è orientato ad individuare o chiarire il significato delle discipline di contabilità pubblica. A conferma di quanto detto, secondo la Sezione delle Autonomie, *«una richiesta di parere va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo ... ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2023). In coerenza con

quanto detto -e a maggior ragione- la richiesta deve avere comunque non deve riferirsi ad un fatto gestionale già compiuto.

3. Inammissibilità oggettiva della richiesta di parere del comune di Norcia.

Nel caso in esame la richiesta di parere deve ritenersi oggettivamente inammissibile poiché riferita ad uno specifico fatto di gestione, dal quale non è possibile astrarre un quesito riferibile alla corretta applicazione di un principio di diritto. Infatti, il comune di Norcia non esplicita né pone a fondamento dei propri quesiti norme di legge attinenti alle materie della contabilità pubblica. La richiesta di parere in questione non manifesta dubbi interpretativi su una norma da applicare, ma chiede la correttezza di comportamenti che l'Ente ha intenzione di mettere in atto, o ha già messo in atto o avrebbe dovuto mettere in atto, trattandosi di eventi risalenti nel tempo a partire dall'anno 2019. La circostanza che la richiesta di parere riguardi una questione di amministrazione attiva per la concreta gestione dell'Ente comunale ed abbia riferimento ad attività in parte già realizzate viene confermato dai seguenti elementi. In primo luogo, sebbene la richiesta di parere non sia corredata da allegazioni documentali, si legge nella premessa che: "*In data 28 gennaio 2019 con deliberazione di Giunta comunale n. 15 si è provveduto ad approvare e successivamente sottoscrivere la convenzione per la donazione di attrezzature tecnologiche per l'Ospedale di Norcia*". In secondo luogo, nel sito web dell'ente sono rinvenibili, in particolare, le deliberazioni del Consiglio comunale dell'ente n.21 del 23.06.2025 e n.39 del 30.07.2025, nonché la deliberazione della Giunta comunale n. 143 del 23.10.2025 avente ad oggetto la proposta di deliberazione di approvazione di un Protocollo d'intesa finalizzato a stabilire le modalità operative di trasferimento della somma costituente la donazione effettuata dallo Stato del Kuwait dal Comune di Norcia all'AUSL Umbria n. 2.

Si ribadisce, dunque, che questa Sezione non può pronunciarsi sulla singola vicenda per i limiti di cui si è detto, che connotano la funzione consultiva, ciò anche al fine di evitare ipotesi di co-gestione con l'Ente richiedente il parere.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria dichiara oggettivamente inammissibili, per le motivazioni espresse, i quesiti posti dal comune di Norcia.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al comune di Norcia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria.

Così deliberato il 18 settembre 2026.

Il Magistrato estensore

Lorena Chiacchierini

LORENA
CHIACCHIERINI
18.09.2026
11:18:25
GMT+02:00



Depositato il 18 settembre 2026

Il Funzionario Preposto

Dott.ssa Antonella Castellani

ANTONELLA
CASTELLANI
18.09.2026
12:39:25
GMT+02:00



Il Presidente

Paolo Peluffo

PAOLO
PELUFFO
CORTE DEI
CONTI
18.09.2026
12:33:27
GMT+02:00

