CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.	Giovanna Olivadese	Referendario
Dott.	Concetta Ilaria Ammendola	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 25/03/2025

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 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;
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 il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;
VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;
VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;
VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2024;
VISTA la nota, acquisita in data 18/02/2025 al prot. n.1085, con la quale il sindaco del Comune di Portico di Caserta, (CE), ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore del giorno **10.03.2025**;
VISTA l'ordinanza **n. 45 del 2025**, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;
UDITO il relatore, Referendario Concetta Ilaria Ammendola;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il sindaco del comune di Portico di Caserta, (CE), ha rappresentato che da gennaio 2024 la popolazione è "*falcidiata da numerosi reati predatori in cui all'art. 624 bis c.p. commessi… da almeno 4/5 soggetti rimasti ignoti*". Ha segnalato che sono stati organizzati presidi e comitati di vigilanza civica non armata dalla popolazione, esasperata da fenomeni che non si arrestano neanche innanzi ai proprietari delle relative abitazioni. Ha dichiarato che di tanto sono già informate le forze dell'ordine, ma che sussiste comunque pericolo attuale e concreto per l'incolumità non solo dei residenti, ma degli stessi "*malviventi*", avendo appreso da "*fonti confidenziali, di indubbia genuinità e credibilità, vi è manifesta volontà di provvedere ad una forma di auto-difesa che potrebbe sconfinare i limiti della legittimità*". Tanto premesso, chiede di conoscere se "*la spesa da sostenere per il pagamento della società di Guardiania Armata nei plessi scolastici e l'intero Territorio comunale sia fattibile, anche perché la video sorveglianza parzialmente esistente non ha risolto il problema.*". Nella richiesta in esame vengono menzionate, quali allegati, missive inoltrate alla Prefettura; tuttavia, alcun allegato risulta accluso alla nota di trasmissione del richiesto parere.

DIRITTO

1. In ordine ai requisiti di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, recante legittimazione a carattere tassativo, prevede l'azionabilità della funzione consultiva da parte di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Le istanze provenienti dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL). La mancata operatività del CAL, pacificamente, non può considerarsi un ostacolo sotto il profilo dell'ammissibilità soggettiva. Non essendo istituito nella Regione Campania il predetto CAL ed essendo sottoscritta dal Sindaco del Comune di Portico di Caserta, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L., la domanda deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile.
2. In ordine ai requisiti di ammissibilità oggettiva rileva in primo luogo che il quesito verta "*in materia di contabilità pubblica*". In merito, la Sezione delle Autonomie, con pronuncia di orientamento

resa ai sensi dell'art. 6 co. 4 d.l. 174/2012, ha sottolineato "*l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica… assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero infatti che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile…è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico*", (Sezione delle Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5). Parimenti, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con pronuncia di orientamento resa ai sensi dell'art. 17 co. 31 d.l. 78/2009, hanno specificato che i quesiti debbano essere 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… contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente 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.), - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa… idonei ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci- vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale*". La nozione di contabilità pubblica, pertanto, non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al «*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*», (Sezioni Riunite in sede di controllo, del. 17 novembre 2010, n. 54). Diversamente opinando, la Sezione dovrebbe pronunciarsi su qualsivoglia determinazione dell'ente, giacché, *naturaliter*, ogni azione ha un effetto finanziario.

Inoltre, affinché una richiesta di parere possa essere considerata oggettivamente ammissibile, si è richiesto il carattere generale ed astratto del quesito, l'insussistenza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di uno o più concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati , l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni. In particolare, la necessità che non riguardi un atto gestionale specifico evita il rischio che la funzione consultiva sfoci in un inammissibile controllo preventivo. Evita altresì che le Sezioni di controllo si inseriscano nei processi decisionali degli enti territoriali, con forme surrettizie di cogestione, in contrasto con i caratteri di terzietà e indipendenza della magistratura contabile.

3. Alla luce dei principi richiamati, (*sub* 2), la richiesta di parere non è ammissibile sotto il profilo oggettivo. L'oggetto del quesito sottoposto non prospetta un dubbio ermeneutico volto ad ottenere un chiarimento interpretativo di una disposizione di contabilità pubblica che presenti incertezze o problemi esegetici. Parimenti, non investe una delle materie ulteriori, di cui alla citata pronuncia delle

SS.RR., che si ripercuotono direttamente sugli equilibri di bilancio, in virtù della rilevanza dei relativi segmenti di spesa, incidenti sulle rigidità strutturali dei bilanci.

Scevro della pertinenza alla materia della contabilità pubblica, il quesito si palesa, altresì, privo dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, facendo riferimento ad uno specifico atto gestorio, assunto o da assumere.

Ed infatti, nella parte in cui fa riferimento al "*pagamento*" di una Società di Guardiania Armata, quale ultima fase del ciclo di spesa, evoca eventuali provvedimenti amministrativi già adottati, con il rischio di interferenze con le funzioni giurisdizionali.

Anche laddove non sussistesse un provvedimento già adottato, emerge nitidamente la stretta attinenza del quesito ad un atto gestorio specifico, che l'ente intenderebbe adottare, prediligendo una scelta rispetto altre astrattamente e potenzialmente valutabili, con il rischio di cogestione da parte dell'evocata Sezione. Una pronuncia nel merito in sede consultiva condizionerebbe il processo decisionale intestato all'ente, attraverso un coinvolgimento della magistratura contabile, incompatibile con la posizione di terzietà della Corte. E tanto, si ribadisce, sempre in assenza di una necessaria e preliminare connessione con la tematica della contabilità.

In sintesi, mediante la funzione consultiva, con un quesito non attinente alla materia della contabilità, si richiederebbe di legittimare una scelta, tra plurime, di esclusiva pertinenza dell'ente, sollecitando un intervento della Sezione, in termini di inammissibile cogestione o avallo preventivo di legittimità, foriero di possibili ricadute anche in termini di responsabilità e di interferenze con competenze di altri plessi giurisdizionali.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

inammissibile la richiesta di parere indicata in premessa e presentata dal sindaco del comune di Portico di Caserta.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa a cura dalla Segreteria della Sezione all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 25/03/2025.

Il Relatore
Dott.ssa Concetta Ilaria Ammendola

Il Presidente
Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
25 marzo 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato