CAMPANIA 124/2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario (Relatore)
Ilvio Pannullo	Referendario

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* (nel prosieguo, per brevità, anche Tuel);

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"*, approvato dalle Sezioni Riunte con deliberazione n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1090 del 19 febbraio 2025, con la quale il Sindaco del Comune di Bracigliano (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini indicati più avanti;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 48/2025, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio;

Udito, nella camera di consiglio del 1° aprile 2025, il magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Scatola.

OGGETTO DEL PARERE

Nella richiesta di parere, il Sindaco del Comune di Bracigliano (SA) premette che, con verbale n. 1/2023, si è insediato il Commissario *ad acta* nominato in esecuzione della sentenza n. 1149/2023 del T.A.R. Campania - Sezione staccata di Salerno — Sezione Terza, per l'ottemperanza della sentenza n. 1783/2021 della Corte d'Appello di Salerno, recante la condanna al pagamento di somme a titolo di riserve a contratto di appalto di opera pubblica, con conseguente obbligo dell'Amministrazione di provvedere.

L'Amministrazione istante rappresenta che dalla verifica periodica effettuata sul "portale Enti" è emerso che, in data 26 novembre 2024, la Tesoreria del Comune di Bracigliano ha registrato, tra i "provvisori in uscita", il pagamento annotato al n. 154, per l'importo di € 179.065,29, in favore della Società ricorrente, con causale "*sentenza n. 1149/2023 — pagamento disposto dal Commissario ad acta (…)*".

L'Ente ha trasmesso, in allegato alla richiesta di parere, il provvedimento in forza del quale il suddetto pagamento è stato effettuato da parte della Tesoreria.

Ciò premesso in punto di fatto, il Sindaco segnala che il Tesoriere, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della Convenzione di Tesoreria sottoscritta con il Comune, può eseguire

pagamenti soltanto a mezzo mandati di pagamento emessi dall'Ente e che i mandati di pagamenti sono emessi dall'Ente (o chi per esso, come è il caso del Commissario *ad acta*) in esecuzione di atti aventi contenuto provvedimentale tipico, come individuati dal d. lgs. n. 267/2000.

Al riguardo, l'Amministrazione precisa che *"rientrano in tale categoria le determinazioni dirigenziali, le quali sono, a loro volta, provvedimenti di gestione dei relativi atti assunti dagli organi collegiali (delibera di consiglio comunale o delibera di giunta comunale). Il Commissario ad acta adotta i propri provvedimenti con i poteri del Consiglio, della Giunta e del Dirigente, ma si presume che debba farlo nelle forme consentite e prescritte per tali Organi (quindi assumendo Delibere o Determinazioni). Al di fuori dei casi di cui al comma 1 del citato art. 8, i pagamenti sono consentiti al Tesoriere esclusivamente nelle ipotesi elencate dal comma 2 del medesimo articolo 8"*.

Inquadrata nei suddetti termini la vicenda, il Sindaco riferisce che il provvedimento datato 11 novembre 2024 e sottoscritto dal Commissario *ad acta* non è ascrivibile ad alcuna delle ipotesi elencate dall'art. 8, comma 2.

La richiesta di parere si sofferma, poi, sulla disciplina delle fasi della spesa negli enti locali. A tal proposito, l'Amministrazione rappresenta che *"è il capo II del Titolo II del d. lgs. n. 267/2000 che disciplina il procedimento e i provvedimenti amministrativi con i quali si attua la fase della spesa negli enti locali. D'altra parte, la costante prassi, che è tale perché conforme alla norma, assegna al commissario ad acta il potere di assumere ogni provvedimento in sostituzione degli organi dell'ente inadempiente, e, nel caso di un ente locale, in sostituzione, perciò, del consiglio comunale, della giunta comunale, del responsabile di servizio e anche del sindaco, e tutto ciò significando che i provvedimenti che il commissario ad acta ha il potere di assumere sono quelli che spettano ordinariamente ai citati organi comunali, nelle forme previste per gli*

stessi. I provvedimenti tipizzati dall'ordinamento, adottabili dagli organi appena sopra indicati, sono le delibere, le determinazioni, le ordinanze e i decreti".

Muovendo da queste premesse, il Sindaco osserva che "*la natura di organo ausiliare del giudice, che è propria del Commissario ad acta, non dovrebbe consentire a tale organo l'emissione di provvedimenti che il giudice medesimo non potrebbe emettere. A tal proposito, secondo il riparto delle competenze, soltanto il giudice dell'esecuzione (in sede di AGO) può decidere l'assegnazione di somme - ipotesi quest'ultima che legittimerebbe il pagamento da parte del Tesoriere, così come previsto dalla lettera c) dell'art. 8, comma 2) della Convenzione - mentre il giudice amministrativo (quale è il T.A.R., del quale il Commissario ad acta è ausiliario), non provvede in merito alla assegnazione di somme, ma provvede, invece, esclusivamente in merito alla condanna del Comune alla esecuzione del giudicato civile*".

Per tali motivi, secondo il Comune richiedente "*l'ordine di pagamento emesso dal Commissario ad acta, appare palesemente irrituale, poiché non contiene alcuno degli elementi, né nominale né sostanziale, indispensabili ad una delibera, ad una determinazione, ad un decreto o ad una ordinanza, e, tra l'altro, esso non indica neppure il capitolo di spesa da cui attingere i fondi, capitolo eventualmente costituito a seguito di apposita variazione di bilancio (della quale viene espressamente incaricato il Commissario in sede di sentenza n. 1149/2023 (…), la quale dispone che il Commissario di ad acta dia esecuzione alla sentenza "compiendo gli atti necessari, comprese le eventuali modifiche di bilancio"*.

Il Sindaco soggiunge che l'ordine commissariale fa obbligo al Tesoriere di emettere il pagamento "*con priorità rispetto ad altri mandati di pagamento*", con ciò derogando all'obbligo dei pagamenti secondo l'ordine cronologico previsto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2003, la quale non consente l'emissione, dopo l'adozione della delibera di impignorabilità di cui all'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 e la relativa notificazione al tesoriere dell'ente locale, di mandati per

titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il Sindaco del Comune di Bracigliano chiede a questa Sezione "*di conoscere se gli atti e le condotte assunti dal Commissario ad acta, nonché quelli posti in essere dalla Tesoreria Comunale che, in pedissequa esecuzione di quanto disposto dal Commissario ad acta, ha provveduto ad effettuare il pagamento in regime di "provvisorio in uscita" sono legittimi, oppure se, invece, la regolarizzazione contabile da parte di questo Comune dell'avvenuto pagamento con "provvisorio di uscita" (regolarizzazione che è indispensabile a porre rimedio al grave disallineamento contabile che le attività dei soggetti appena sopra indicati hanno determinato nei dati recati dal conto consuntivo dell'E.F. 2024) esponga gli organi Comunali coinvolti a responsabilità amministrativa e contabile"*.

DIRITTO

1. Questioni preliminari.

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile con riferimento alle condizioni di accesso alla funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia contabile.

Nel caso in cui la suddetta verifica dia esito positivo, occorre vagliare, inoltre, l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva, enucleate dalla magistratura contabile al fine di evitare che l'esercizio di tale funzione si traduca in forme di co–gestione o co-amministrazione ovvero in forme di interferenza con le

funzioni requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

Segnatamente, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il quesito:

- deve avere carattere generale ed astratto e, dunque, attenere all'interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile;
- non deve tradursi nella verifica di conformità ad un parametro normativo di atti e provvedimenti già adottati;
- non deve interferire con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

2. Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune di Bracigliano, ossia dal legale rappresentante dell'Ente, in conformità al consolidato orientamento della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006) e delle Sezioni regionali di controllo.

3. Ammissibilità oggettiva.

Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia inammissibile per i motivi di seguito esposti.

La richiesta di parere si palesa inammissibile per assenza di un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti.

Al riguardo, la magistratura contabile ha chiarito che la costante tensione verso l'imprescindibile salvaguardia dei valori di imparzialità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti determina l'emersione di un profilo di ammissibilità oggettiva, di elaborazione giurisprudenziale,

attinente a un sufficiente grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

La preoccupazione soggiacente è quella di evitare perniciosi inserimenti del parere, reso dalla Sezione regionale, nei processi decisionali e nelle scelte discrezionali dell'ente locale attinenti alla cura concreta dell'interesse pubblico. Come è noto, infatti, dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno.

Devono ritenersi inammissibili, pertanto, le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, come tale incompatibile con la posizione di imparzialità ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nel caso di specie, è sufficiente richiamare il quesito formulato dall'Ente per farne emergere il carattere specifico e concreto. Tale quesito attiene alla valutazione delle specifiche condotte tenute dal Commissario *ad acta* e del Tesoriere in esecuzione della sentenza n. 1149/2023 del T.A.R. Salerno.

È evidente che il quesito sollecita valutazioni su fatti e atti specifici posti in essere al fine di attuare il *dictum* giudiziale.

Il che rende la richiesta in esame inammissibile, sotto il profilo oggettivo, anche per difetto dei requisiti di generalità e astrattezza che devono presiedere alla formulazione dei quesiti in sede consultiva.

In stretta connessione con tale profilo di inammissibilità, rileva anche la circostanza che il quesito sollecita la valutazione di atti e condotte già assunte. In questi casi viene meno la finalità di orientare in senso conforme all'ordinamento giuridico la condotta dell'amministrazione che si avvale dell'ausilio interpretativo di questa Corte

e l'attività consultiva si trasforma, impropriamente, in una sorta di controllo successivo di legittimità di atti già adottati.

Da ultimo, l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere si può apprezzare anche sotto un diverso profilo.

Infatti, il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolge anche il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e agli altri organi giurisdizionali.

Segnatamente, la giurisprudenza contabile ha enucleato un'ulteriore condizione di ammissibilità oggettiva delle richieste di parere: l'ausilio consultivo, infatti, non deve interferire con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

Nella fattispecie, il quesito verte su atti specifici adottati dal Commissario *ad acta* nominato dal T.A.R. Salerno, cioè da un soggetto che il codice del processo amministrativo qualifica espressamente come ausiliario del giudice (art. 21 c.p.a.).

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che *"il commissario ad acta è, sul piano della qualificazione soggettiva, ausiliario del giudice e ritrae i propri poteri dall'atto di nomina al fine di rendere effettiva la tutela giurisdizionale, adeguando la realtà giuridica e fattuale al comando contenuto nella pronuncia"* (Cons. Stato, Ad. Plen., sentenza n. 8/2021).

Nella predetta pronuncia, il Consiglio di Stato ha precisato, altresì, che *"gli atti adottati dal commissario ad acta non sono annullabili dall'amministrazione nell'esercizio del proprio potere di autotutela, né sono da questa impugnabili davanti al giudice della cognizione, ma sono esclusivamente reclamabili (…) innanzi al giudice dell'ottemperanza, ai sensi dell'art. 114, co. 6, c.p.a."*

Con riferimento alla disciplina del giudizio di ottemperanza e al regime di impugnazione degli atti del Commissario *ad acta*, il Collegio sottolinea come, ai sensi

dell'art. 114, comma 6, c.p.a. "*il giudice conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza, nonché, tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, di quelle inerenti agli atti del commissario ad acta. Avverso gli atti del commissario ad acta le stesse parti possono proporre, dinanzi al giudice dell'ottemperanza, reclamo, che è depositato, previa notifica ai controinteressati, nel termine di sessanta giorni (…)*".

Emerge, pertanto, un profilo di chiara interferenza del quesito formulato dall'Ente con un ambito cognitivo riservato al giudice dell'ottemperanza, dinanzi al quale è possibile proporre, nei termini prescritti, eventuali doglianze contro gli atti adottati dall'ausiliario del giudice.

Un ulteriore profilo di interferenza con le funzioni intestate ad altri organi della magistratura contabile è ravvisabile nella richiesta di valutare eventuali profili di responsabilità erariale.

Il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolge, infatti, anche il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti.

L'ausilio consultivo deve essere reso, come è noto, "*senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, successivamente, Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazioni n. 118/2020/PAR e 33/2021/PAR).

Per le suddette ragioni, la richiesta di parere in esame è inammissibile sotto il profilo oggettivo, per il carattere specifico e concreto del quesito e per i profili di interferenza (esterna) con ambiti cognitivi riservati al giudice amministrativo e (interna) con le funzioni requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti.

PQM

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

- dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni esposte in parte motiva, la richiesta di parere formulata dal Comune di Bracigliano (SA);
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata;

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 1° aprile 2025.

L'Estensore	Il Presidente
(Emanuele Scatola)	(Alfredo Grasselli)

Depositata in Segreteria il

1° aprile 2025

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Giuseppe Imposimato)