CAMPANIA 151/2026/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)
Tommaso Martino	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 20 maggio 2026

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, 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;

Visto il decreto presidenziale n. 2 del 2024, con il quale sono state attribuite le funzioni al Presidente aggiunto;

Vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 2437 del 29/04/2026, con la quale il Sindaco del Comune di Capua (CE) 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'istanza dell'11 maggio 2026, con la quale il magistrato istruttore ha chiesto la trattazione in sede collegiale della presente richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 91/2026, con la quale è stata fissata l'odierna camera di consiglio;

Udito, nella camera di consiglio del 20 maggio 2026, il magistrato relatore, Primo Referendario Emanuele Scatola.

OGGETTO DEL PARERE

La richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Capua trae origine da una vicenda giudiziaria relativa all'utilizzazione impropria dell'autovettura di servizio, conclusasi con una condanna in primo grado ai sensi dell'art. 314, comma 2, c.p., parzialmente confermata in appello.

Al riguardo, il Sindaco rappresenta che, con deliberazione di Giunta comunale n. 42 del 30/03/2026, avente ad oggetto "*Accertamento e quantificazione del danno a seguito di utilizzo improprio dell'autovettura di servizio – Atto di indirizzo per il recupero di somme*", è stato dato indirizzo di richiedere alla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo competente – un parere in materia di contabilità pubblica "*in ordine ai criteri generali e ai principi utili ad impostare correttamente la quantificazione del danno patrimoniale e non patrimoniale dell'Ente, con riferimento (in via generale) ai profili di danno emergente (costi diretti), danno da usura e danno all'immagine*", ferma restando l'esclusione di richieste di determinazione puntuale del *quantum* nel caso concreto o di valutazioni su specifiche responsabilità.

La suddetta deliberazione evidenzia che l'Ente non dispone di un regolamento interno recante parametri generali (anche equitativi) idonei ad assicurare uniformità, omogeneità e imparzialità nella valutazione delle pratiche risarcitorie connesse a condotte illecite. Sempre nella suddetta deliberazione, la Giunta comunale precisa, altresì, che l'acquisizione del parere della Corte dei conti costituisce presupposto istruttorio preliminare rispetto alle determinazioni dell'Ente sulla scelta delle modalità di quantificazione e sulle eventuali iniziative di recupero/risarcimento.

Nella richiesta di parere, il Sindaco richiama poi la sentenza n. 3/2026/QM/PROC, con cui le Sezioni riunite in sede giurisdizionale di questa Corte ha affrontato <<*la questione interpretativa relativa alla proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine alla luce dell'art. 51, comma 7, del Codice di giustizia contabile, in relazione ai "delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni" e non soltanto ai delitti cui rinviava l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.*>>. Nel richiamare tale pronuncia, l'Ente precisa che "*il richiamo alla predetta Sentenza n. 3/2026/QM/PROC è operato esclusivamente in funzione ricognitiva del quadro sistematico e non costituisce*

sollecitazione di valutazioni sulla sussistenza/azionabilità del danno all'immagine nel caso concreto né di determinazioni quantitative riferite a specifiche fattispecie".

Muovendo da tali premesse, il Sindaco chiede a questa Sezione "*di voler esprimere, nell'ambito delle funzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, un parere in termini generali e astratti sui criteri e principi utili ad impostare correttamente la quantificazione del danno patrimoniale e non patrimoniale dell'Ente locale, con riferimento alle seguenti macro-componenti:*

1) Danno emergente (costi diretti) – criteri generali per l'individuazione e imputazione dei costi direttamente sostenuti dall'Ente in conseguenza dell'uso improprio di beni e risorse pubbliche, distinguendo tra componenti documentalmente provabili e componenti stimabili, e assicurando tracciabilità, coerenza e non duplicazione;

2) Danno da usura/deterioramento/deprezzamento – principi e parametri generali utilizzabili per impostare la quantificazione del pregiudizio da maggiore usura o perdita di valore del bene strumentale, coordinandola con le altre poste di danno per evitare sovrapposizioni;

3) Danno all'immagine – criteri generali e cautele metodologiche per l'impostazione della quantificazione del danno all'immagine dell'Ente, quale voce rilevante nel sistema della responsabilità amministrativa per danno erariale (anche alla luce della sentenza n. 3/2026/QM/PROC delle Sezioni riunite), con particolare riferimento a indicatori oggettivabili e a profili motivazionali/probatori idonei a escludere quantificazioni meramente congetturali;

restando in ogni caso espressamente esclusi: (i) qualunque richiesta di determinazione puntuale del quantum riferita al caso concreto; (ii) qualunque valutazione su specifiche responsabilità individuali o su profili di merito di procedimenti giurisdizionali".

Alla richiesta di parere, il Comune di Capua allega la suddetta deliberazione di Giunta comunale n. 42 del 30/03/2026 e copia delle sentenze richiamate nella deliberazione

stessa, con la precisazione che tali sentenze sono *"prodotte esclusivamente quale contesto documentale e non ai fini di valutazioni sul caso concreto"*.

DIRITTO

1. Questioni preliminari.

Preliminarmente, si osserva che il Comune di Capua ha formulato la richiesta di parere in esame ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, come indicato espressamente nell'oggetto della richiesta stessa e nel quesito sottoposto all'attenzione di questa Sezione. Nel testo della richiesta, inoltre, l'Ente precisa che *"secondo le indicazioni rese disponibili dalla Corte dei conti in relazione all'invio delle richieste di parere, il quadro normativo di riferimento per i pareri in materia di contabilità pubblica include, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1 e l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131"*.

Ad avviso del Collegio, il corretto inquadramento della richiesta di parere nell'ambito delle competenze consultive intestate alla magistratura contabile costituisce un'operazione preliminare rispetto alla verifica delle condizioni oggettive di ammissibilità della richiesta stessa.

Al riguardo, giova precisare che, con riferimento alle condizioni oggettive di ammissibilità delle richieste di parere formulate ai sensi dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, la magistratura contabile - oltre al requisito dell'attinenza alla materia contabile, espressamente contemplato dalla suddetta disposizione – ha enucleato ulteriori condizioni oggettive di accesso alla funzione consultiva, 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 di controllo, requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti e ad altre magistrature.

Segnatamente, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il quesito per il quale i soggetti legittimati chiedono l'ausilio interpretativo della Corte dei conti:

- deve avere carattere generale ed astratto e, dunque, attenere all'interpretazione di una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile;

- non deve riguardare la legittimità di atti già adottati, onde evitare di trasformare la funzione consultiva in un controllo successivo di legittimità, non potendo, in questo caso, il parere reso dalla magistratura contabile svolgere una funzione di orientamento dell'attività dell'amministrazione;

- non deve interferire con le funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

In sintesi, la giurisprudenza contabile ha affermato che il limite della funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'amministrazione; ciò impone che i quesiti presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza, in quanto volti ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti richiedenti il parere; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire con le competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti (per tutte, si vedano, *ex plurimis*, le seguenti pronunce della Sezione delle Autonomie: deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; Id., deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Su questo quadro normativo e giurisprudenziale si innesta la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al*

Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale", con la quale il legislatore è intervenuto, *inter alia*, sulla funzione consultiva della Corte dei conti.

Segnatamente, l'art. 2, comma 1, della predetta legge si esprime nei seguenti termini: "*La Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni (…)*".

In questa sede, è sufficiente osservare come questa Sezione ritenga di aderire alla tesi che circoscrive il regime giuridico differenziato dettato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 1/2026 in punto di ammissibilità delle richieste di parere alle "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)*".

Per tali questioni, l'ammissibilità delle richieste di parere soggiace ad una triplice condizione: il superamento della soglia di valore complessivo espressamente statuita ("*non inferiore a un milione di euro*"); l'estraneità delle questioni poste "*ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità*" nonché "*a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*" (cfr. Sezione centrale del controllo di legittimità sugli

atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/3/2026 e n. SCCLEG/4/2026).

Il Collegio ritiene, pertanto, di dare continuità all'orientamento espresso dalla Sezione centrale del controllo di legittimità, secondo cui *"la soglia di valore, l'estraneità al controllo preventivo e l'assenza di un invito a dedurre non costituiscono (…) condizioni generali di ammissibilità del parere in materia di contabilità pubblica, bensì condizioni speciali di ammissibilità riferite esclusivamente alle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, giustificate dalla particolare rilevanza della materia dal punto di vista amministrativo e finanziario che caratterizza tali interventi, nonché dalla necessità di evitare sovrapposizioni funzionali in tale specifico contesto"* (cfr. Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazioni n. SCCLEG/3/2026 e n. SCCLEG/4/2026).

Per quanto attiene, più nel dettaglio, al requisito di ammissibilità consistente nell'estraneità delle fattispecie versate nella richiesta di parere rispetto "*a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*", pertanto, la disposizione in rassegna ha tipizzato, per le fattispecie connesse all'attuazione del PNRR/PNC, una singola ipotesi di interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti, ostativa all'esercizio della funzione consultiva, richiedendo più specificamente l'assenza di un invito a dedurre.

In sintesi, per i pareri in materia di contabilità pubblica che riguardano fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, rileva, ai fini della declaratoria di inammissibilità, un'interferenza tipizzata dal legislatore e "qualificata", consistente nella estraneità "*a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre",* mentre per gli

altri "*pareri in materia di contabilità pubblica*" (cioè che non vertono su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR/PNC) è sufficiente la sussistenza di profili di potenziale interferenza, secondo gli orientamenti emersi con riferimento all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Questa diversità di regime in punto di ammissibilità della richiesta di parere è il portato del carattere concreto che possono assumere i quesiti su fattispecie connesse all'attuazione del PNRR/PNC.

Nelle altre materie di contabilità pubblica operano le condizioni generali di ammissibilità delle richieste di parere già tratteggiate dalla giurisprudenza contabile in relazione all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Al di fuori delle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR, unico caso in cui il legislatore, allo stato, ammette pareri su casi concreti, l'interferenza va valutata, pertanto, alla stregua dei criteri già elaborati dalla giurisprudenza contabile, in relazione ai quali non è necessario avanzare richieste alla procura erariale di informazioni in ordine alla notificazione di un invito a dedurre.

Chiariti nei suddetti termini i parametri alla cui stregua valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere, occorre procedere a verificare, nel caso di specie, la sussistenza delle condizioni di accesso alla funzione consultiva.

2) Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune di Capua (CE), 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.

La richiesta di parere formulata dal Comune di Capua verte sull'individuazione di "*criteri e principi utili ad impostare correttamente la quantificazione del danno patrimoniale e non patrimoniale dell'Ente locale*", con riferimento alle singole voci di danno puntualmente indicate nel quesito.

Dall'esame dell'oggetto del quesito emerge come esso non rientri nell'ambito delle "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)*".

Nel caso di specie è del tutto pacifico, infatti, che la richiesta di parere non attenga a fattispecie connesse all'attuazione del PNRR/PNC, connessione peraltro neppure invocata dall'Ente locale.

Si tratta, pertanto, di una richiesta di parere per la quale non operano le condizioni speciali di ammissibilità riferite alle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR/PNC previste dall'art. 2, comma 1, della legge n. 1/2026, stante la chiara estraneità della materia a questa categoria di pareri, sicché il profilo di ammissibilità oggettiva consistente nella potenziale interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti va valutato alla stregua dei criteri elaborati dalla giurisprudenza contabile con riferimento all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Il Collegio ritiene che la richiesta di parere sia inammissibile sotto molteplici profili.

Al riguardo, il Collegio osserva come il tema pregiudiziale dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere provenienti dagli enti territoriali coinvolga il rapporto dell'esercizio della funzione consultiva con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti.

Nel caso di specie, questa Sezione rileva evidenti profili di interferenza della presente richiesta di parere con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna).

Con riferimento alla notizia di danno erariale, l'art. 51, comma 7, del Codice di giustizia contabile di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, si esprime nei seguenti termini: "*la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato*". La disposizione in esame aggiunge poi che "*resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*". In particolare, il comma 3 dell'art. 129 c.p.p. stabilisce l'obbligo del pubblico ministero, "*quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario*", di informare "*il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione*".

In disparte ogni considerazione in ordine alle eventuali iniziative intraprese dalla procura erariale nel caso di specie, appare evidente come, alla luce delle disposizioni appena richiamate, sussistano profili di interferenza della richiesta di parere con l'eventuale esercizio, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20/1994, dell'azione di responsabilità per danno all'erario.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile formatasi in relazione all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha chiarito che l'ausilio consultivo deve essere reso "*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). Parimenti, l'oggetto del parere non deve riguardare fatti oggetto di indagine da parte della Procura contabile o di eventuali giudizi pendenti davanti alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (Sezione delle autonomie, deliberazione 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

Più in generale, quale ulteriore regola di cautela e meditato esercizio della funzione, non sono ammissibili "*quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale, scongiurando, così, il rischio che pronunce consultive della Corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti*" (in questi termini, di recente, si è espressa anche la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, che, a tale riguardo, rammenta le specifiche esimenti, di cui agli articoli 69, comma 2, e 95, comma 4, dell'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, *Codice della giustizia contabile*).

A ciò si aggiunga che, per quanto apprezzabili siano gli sforzi del Comune istante di svincolare la richiesta di parere dalla vicenda giudiziaria da cui essa trae origine, appare chiaro il tentativo di coinvolgere questa Sezione nei processi decisionali dell'Ente, segnatamente nell'attività di quantificazione del danno erariale derivante da condotte penalmente rilevanti.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, al quale il Collegio intende dare continuità, devono ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente, come tale incompatibile con la posizione di imparzialità ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

L'Ente non indica, peraltro, disposizioni dal significato controverso inerenti alla materia contabile in ordine alle quali chiede l'ausilio interpretativo di questa Sezione, ma chiede a questa Sezione una sorta di *vademecum* sui criteri di quantificazione del danno erariale.

Alla luce delle suddette considerazioni, il Collegio ritiene che la richiesta di parere formulata dal Comune di Capua sia inammissibile per i profili di interferenza con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti e per l'assenza di un dubbio interpretativo concernente una disposizione dal significato controverso inerente alla materia contabile.

PQM

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

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

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

L'Estensore — Il Presidente

(Emanuele Scatola) — (Alfredo Grasselli)

Depositata in Segreteria il

26 maggio 2026

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Giuseppe Imposimato)