REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)

nella Camera di Consiglio del 25 agosto 2026

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

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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista 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, ed in particolare l'art. 2;

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

Vista la deliberazione n. 68/INPR/2026, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2026;

Vista la nota prot. n. 11093 del 3 agosto 2026, acquisita in data 4 agosto 2026 al prot. di questa Sezione al n. 4536, con la quale il Sindaco del Comune di Cicciano (Na) ha chiesto un parere a questa Sezione, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n. 121/2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore Primo Referendario dott. Tommaso Martino

OGGETTO DEL PARERE

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune Cicciano (Na) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo un'istanza di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, in ordine alla possibilità di acquisire da privati una parte consistente di un terreno derivante dall'abbattimento di un manufatto al fine di destinare l'area a parco pubblico "*attraverso la stipula di un contratto di permuta con terreni di proprietà comunale aventi destinazione industriale*". Il Comune istante rappresenta, altresì, di essere dotato di un "*regolamento per l'alienazione di beni immobili comunali*" che all'art. 15 contempla la possibilità per l'Amministrazione di "*procedere alla permuta del proprio patrimonio disponibile o indisponibile con beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, purché concorrano speciali circostanze di convenienza o ne derivi un vantaggio funzionale per l'Ente …*".

L'Ente istante rileva, poi, che dal 2017 si trova in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

L'Amministrazione comunale chiede, quindi, di conoscere "*in quale misura, il Comune debba tener conto della scadenza della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista per il 31.12.2026, considerato che si tratti di acquisto mediante contratto di permuta che non comporterà esborsi finanziari diretti e spese aggiuntive, per cui alcun elemento di alterazione del piano di riequilibrio verrà introdotto nella procedura in corso. Se è sufficiente che in base alla vigente normativa la perizia estimativa dei beni venga redatta da professionisti del settore o se, invece, è necessario che la stessa venga redatta da un particolare ente pubblico statale o regionale, quale l'Agenzia del Demanio…*"

Si rileva, infine, come l'Ente nel formulare il quesito ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 non ha prospettato una propria tesi interpretativa, limitandosi a richiedere l'avviso della Sezione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va rilevato che come anticipato, la richiesta di parere è stata formulata ai sensi dell'art. 7, co. 8, della l. n. 131/2003.

Al riguardo, occorre evidenziare che, con le deliberazioni n. 14/QMIG/2026 e n. 21/QMIG/2026, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno delineato la portata della novella recata dall'art. 2 della l. n. 1/2026 in relazione alla tradizionale funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo dalla citata l. n. 131/2003.

In tale sede, le Sezioni riunite hanno chiarito che la predetta funzione consultiva è stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla l. n. 1/2026: sotto il profilo sostanziale, è stata confermata la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "*su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*"; sotto il profilo procedurale, invece, è stato introdotto, per tale "*nuovo paradigma della funzione consultiva*", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della l. n. 1/2026, che completa ma non elide quello precedente. In particolare, alla stregua di una interpretazione strettamente letterale del richiamato art. 2, "*tratto unificante delle due forme di attività consultiva è la previsione, per entrambe, di un termine perentorio di 30 giorni entro cui rendere il parere, riconnettendosi alla mancata resa dello stesso preciso effetto, anche esimenti in relazione all'esclusione della colpa grave*". Ad avviso delle Sezioni riunite, la *fictio iuris* delineata da tale disposizione rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere: sicché, per un verso, non è possibile assegnare all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale; per altro verso, si deve escludere, in ogni caso, che allo spirare del termine possano riconnettersi effetti preclusivi. In dettaglio, la pronuncia sulla richiesta di parere non può considerarsi inibita, per intervenuta scadenza del termine perentorio di 30 giorni (soprattutto qualora l'interpretazione prospettata dall'amministrazione non sia condivisibile) né la stessa può ritenersi *inutiliter data*, laddove l'amministrazione non abbia ancora posto in essere alcuna attività e fermo, comunque, il dovere di conformarsi nell'azione amministrativa futura nel caso abbia già provveduto. Come rilevato nella deliberazione n. 14/QMIG/2026, «*a sostegno di tale ricostruzione milita, in primo luogo, la natura delle funzioni nell'esercizio delle quali è resa l'attività consultiva, alle quali non possono applicarsi, nemmeno surrettiziamente, categorie proprie della funzione amministrativa, quali la consumazione del potere, il silenzio assenso, nonché la primaria finalità assolta dalla funzione consultiva quale "presidio di coerenza*

costituzionale e di necessario ossequio al canone della legalità nell'ambito della materia della contabilità pubblica" (cfr. SRC Emilia Romagna deliberazione n. 14/2026)».

Conseguentemente, rimangono fermi i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della l. n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "*Grundnorm*" della funzione consultiva (in termini, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, del. n. 14/QMIG/2026).

Pertanto, come già sostenuto da questa Sezione, «*nei casi in cui sono prospettate concrete questioni gestionali in una materia diversa dal PNRR-PNC i quesiti risultano – per quanto osservato – per loro natura inammissibili, e l'esigenza di rispettare elementari canoni di logica giuridica, esclude finanche la possibilità di ipotizzare che, trascorso un brevissimo termine, si possa profittare di effetti addirittura esimenti dalla presentazione di istanze ab origine inammissibili*» (cfr. SRC Campania deliberazione n. 139/2026/PAR).

Tenuto conto dell'oggetto del parere chiaramente non afferente a questioni relative all'attuazione del PNRR-PNC e delle considerazioni che precedono, ritiene il Collegio che la richiesta in esame (come, peraltro, correttamente ricondotta nella previsione generale dal Comune istante) vada inquadrata nell'ambito del quadro regolatorio generale definito dall'art. 7 comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, alla luce degli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile. Lo scrutinio dei profili di ammissibilità deve avvenire, pertanto, tenendo conto degli ordinari e consolidati parametri.

2. Effettuate tali considerazioni, sempre in via preliminare, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Successivamente, con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Al riguardo, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dal Sindaco del Comune di Cicciano, organo rappresentativo dell'Ente e dunque istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in oggetto ex art. 50 del Tuel.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "*contabilità pubblica*", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

La Corte ha affermato che la "*nozione di contabilità pubblica*", pur assumendo tendenzialmente "*un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano* […]*l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i 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*" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino 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* […]*contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l'articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 abbia conferito alle Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì una competenza limitata alla "*materia di contabilità pubblica*" che non può estendersi a tutti i settori dell'azione amministrativa e a qualsivoglia attività degli Enti che abbia riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

In quest'accezione di "*contabilità pubblica*", intesa anche in una visione dinamica della materia, che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la richiesta di parere in esame può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica.

Definito il profilo della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica, affinché il quesito sia oggettivamente ammissibile, occorre altresì che la fattispecie sottoposta al vaglio

della Corte dei conti abbia carattere generale e astratto, posta la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'Amministrazione richiedente, ovvero in impropri avalli di scelte politiche o gestionali già assunte o in procinto di essere assunte.

In conformità al proprio consolidato orientamento, infatti, la Corte è chiamata a fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina normativa applicabile, spettando all'Amministrazione istante l'adozione delle decisioni concrete in ordine alla successiva attività gestionale.

In tal senso, la richiesta di parere non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati.

La Sezione di controllo non può, dunque, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'Ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

Infine, è necessario - per superare positivamente il vaglio di ammissibilità oggettiva - che la risoluzione del quesito non comporti commistione con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti o da altro organo giurisdizionale.

In proposito si rammenta il principio di diritto formulato dalla Sezione delle Autonomie secondo cui «*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*» (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

I pareri resi non devono porsi in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad altri eventuali giudizi né possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, poiché, in caso contrario, essi rischierebbero di coinvolgere la Corte in funzioni di amministrazione attiva, pacificamente non consentite.

Invero, resta in ogni caso riservata all'ente pubblico, l'onere e la responsabilità delle scelte di propria competenza nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa ad esso facente capo.

Tutto ciò premesso, venendo all'esame del caso di specie, si ritiene che il quesito formulato dal Comune istante sia inammissibile sotto il profilo oggettivo poiché sottende valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, per ottenere un vaglio preventivo di legittimità e di merito, con possibile interferenza con le funzioni giurisdizionali intestate per legge a questa Corte ovvero ad altri organi giudiziari.

Pertanto, la stipula di un contratto di permuta da parte dell'Ente istante - l'incisione sugli equilibri di bilancio di tale scelta, anche in ragione del percorso di riequilibrio ancora in atto e l'attività estimativa dei beni - non può che essere rimessa alla concreta attività gestoria dello stesso Comune che dovrà nel suo esercizio comunque tener conto della giurisprudenza amministrativo contabile formatasi in materia.

La Sezione si limiterà ad indicare i riferimenti normativi e i principi ai quali l'Ente dovrà attenersi nell'effettuazione delle scelte gestionali ad esso riservate, con l'ulteriore precisazione che, in ordine al profilo attinente alle modalità estimative dei beni, il presente parere, non costituisce, in alcun modo, una forma di assenso all'operazione descritta nella richiesta di ausilio consultivo.

In disparte qualsiasi valutazione sulla concreta legittimità di qualsiasi operazione negoziale, con specifico riferimento agli aspetti giuscontabilistici della permuta si osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 1552 c.c., "*La permuta è il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro*": di conseguenza, a seconda delle caratteristiche concrete dell'operazione, la permuta può costituire un'operazione finanziariamente neutra, un contratto attivo o un contratto passivo.

Nella vigenza del comma 1-ter dell'art. 12 del d.l. n. 98/2011, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012, la giurisprudenza contabile operava una distinzione tra permuta con conguaglio di prezzo e permuta c.d. "*pura*".

La *ratio* della richiamata norma, infatti, era quella di conseguire risparmi di spesa; di conseguenza essa era applicabile a quei contratti che, comportando una modifica del patrimonio immobiliare dell'ente locale, importano una spesa per il bilancio dell'ente.

La permuta "*pura*", pertanto, non ricadeva nell'alveo di applicazione dell'art. 1, comma 12-ter del d.l. n. 98/2011, risolvendosi nella mera diversa allocazione delle poste patrimoniali afferenti a beni immobili e qualificandosi come un'operazione finanziariamente neutra (in

termini, SRC Lombardia, nn. 97/2014/PAR, 162/2013/PAR, 164/2013/PAR e 193/2013/PAR; SRC Piemonte, n. 236/2013/PAR; SRC Liguria, n. 9/2013/PAR; SRC Veneto n. 155/2013/PAR; SRC Liguria n. 9/2013/PAR).

Analoghe considerazioni potevano estendersi al caso in cui fosse previsto un conguaglio a favore del comune ovvero nell'ambito delle fattispecie di permuta c.d. "*spuria*", salvi in ogni caso i principi generali di concorsualità e trasparenza (cfr. SRC Veneto deliberazione n. 110/2018/PAR; SRC Campania deliberazione n. 205/2014/PAR).

Il Collegio rileva che tale limitazione - già perimetrata, come sopra riferito, dalla giurisprudenza contabile - dell'autonomia negoziale degli enti territoriali è venuta meno, a decorrere dall'anno 2020, per effetto dell'art. 57, comma 2, lettera f) del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, a mente del quale "*a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa (…): f) articolo 12, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111*".

A decorrere dal 2020, pertanto, la disciplina limitativa dell'autonomia negoziale degli enti territoriali ha cessato di trovare applicazione, con la conseguenza che gli enti territoriali possono acquistare beni immobili senza necessità di dimostrare il carattere indispensabile ed indilazionabile dell'acquisto, nonché la congruità del prezzo (al riguardo, v. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania deliberazione n. 52/2021/PAR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 99/2020/PAR)

Tuttavia, per evitare l'impoverimento patrimoniale dell'ente, anche in caso di permuta, oltre al rispetto delle norme in materia, l'operazione deve essere sostenuta da adeguata istruttoria che documenti il valore degli immobili permutandi ed eventualmente evidenzi in termini la necessità di un conguaglio e le ragioni della congruità della sua determinazione ed una rigorosa verifica della destinabilità dell'immobile sostitutivo alla pubblica utilità.

Tali operazioni devono essere adeguatamente presidiate dal punto di vista procedimentale e motivazionale, al fine di non integrare occasioni di responsabilità amministrativo-contabile (cfr. SRC Campania deliberazione n. 205/2014/PAR).

Invero, la cessazione dei limiti divisati dal citato art. 12 del decreto-legge n. 98/2011 e la "*riespansione*" dell'autonomia negoziale in *subiecta materia* non elide, comunque, la necessità che tali operazioni avvengano nel rispetto dei principi di buon andamento (art. 97, comma 2, Cost.) e dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1, e 119 comma 1 Cost.).

Il principio di buon andamento letto alla luce di quello dell'equilibrio di bilancio vincola l'amministrazione a impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse, anche immobiliari, di cui dispone ai fini del perseguimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura. L'autonomia negoziale degli enti pubblici soggiace, inoltre, al limite funzionale della compatibilità con lo scopo pubblico affidato alla cura dell'ente. Infatti, il principio di finalizzazione alla cura degli interessi pubblici permea l'amministrazione pubblica nel suo complesso ed è applicabile anche all'attività di diritto privato. Il ricorso a strumenti privatistici non oblitera, infatti, la necessaria preordinazione dell'azione amministrativa al perseguimento dell'interesse pubblico. Nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 81, 97 e 119 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, è necessario, pertanto, che il Comune svolga e dia atto di un'approfondita istruttoria, documentando la ragionevolezza e l'utilità dell'operazione, anche in relazione: ai beni di cui già dispone; alla finalità pubblica perseguita e ai costi e benefici dell'operazione.

Inoltre, dall'operazione, che nei casi di permuta "*pura*" si risolve in una attività finanziariamente neutra, potrebbero emergere, anche successivamente, spese ovvero passività di gestione e manutenzione dei beni con possibile incisione sugli equilibri di bilancio.

L'operazione dovrà essere, quindi, attentamente valutata in relazione al rispetto dei principi di contabilità pubblica e in merito all'assenza di effetti perturbativi sul percorso di riequilibrio ancora in corso.

Sotto il diverso profilo della selezione del contraente, non è mai stata in discussione l'applicazione, in via generale, ai contratti di acquisto di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni del principio della scelta del contraente mediante procedura ad evidenza pubblica. Questo principio, infatti, si evince già dalla normativa sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato di cui al R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 3, ed al citato regolamento attuativo n. 827 del 1924, art. 37, per i quali i contratti che comportano un'entrata o una spesa per lo Stato devono essere preceduti da gare, salvo ipotesi eccezionali (cfr. Cass. S.U., 22 luglio 2013, n. 17782).

Il relativo *iter* procedimentale va perciò improntato al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non dubitandosi che per i contratti, attivi e passivi, disciplinati dalla legislazione di contabilità di Stato, vadano rispettati in particolare i principi generali di tutela della concorrenza e parità di trattamento anche in relazione alla disciplina dettata dal codice dei contratti pubblici.

La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto illegittimo il provvedimento con il quale un Comune ha proceduto, mediante trattativa privata, alla permuta di un proprio bene (cfr. TAR Veneto, Sez. I, sentenza 5 gennaio 2021, n. 13). Invero, tali procedure devono essere, di norma, precedute dall'instaurazione di procedure competitive tra più aspiranti all'acquisizione del medesimo bene; il ricorso alla trattativa privata ha, invece, carattere eccezionale e residuale.

Si rileva, altresì, come la questione prospetta dall'ente sembra involgere anche profili attinenti agli strumenti urbanistici di pianificazione con cui il Comune disciplina l'uso, la tutela e la trasformazione del proprio territorio, in particolare in relazione alla destinazione impressa dal Piano regolatore alle aree interessate dalla ipotizzata stipula contrattuale.

La Sezione rimarca, poi, come il tema della stima rivesta carattere centrale nell'operazione rappresentata dal Comune.

In termini generali, mette conto evidenziare che la possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni all'amministrazione soggiace agli stringenti limiti posti dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, nell'interpretazione che di tale norma, muovendo dall'eccezionalità dell'istituto, ha fornito la giurisprudenza contabile. Il ricorso all'incarico professionale esterno deve essere considerato come una *extrema ratio*, da utilizzare soltanto in casi straordinari e del tutto eccezionali che presuppongono l'impossibilità oggettiva di fare ricorso ad altro personale già in servizio. Ciò vale soprattutto in tutti i casi nei quali la prestazione consulenziale viene acquisita per assicurare lo svolgimento di attività istituzionali dell'amministrazione. Ciò significa che un incarico esterno potrebbe giustificarsi solo laddove le caratteristiche concrete dell'immobile presentino peculiarità non apprezzabili secondo l'ordinaria competenza professionale che si deve esigere dal personale interno e, in ogni caso, solo dopo che sia stata verificata, in modo puntuale, l'oggettiva assenza di risorse interne idonee ad effettuare la stima dell'immobile.

In caso di mancata osservanza dei requisiti prescritti dal citato articolo 7, il pregiudizio per l'ente pubblico viene individuato nella sovrapposizione delle funzioni, posto che il consulente esterno si trova ad assolvere quelle stesse funzioni che ordinariamente sono assegnate agli uffici dell'Ente. L'attività estimativa costituisce una funzione istituzionale che deve, di regola, trovare soddisfazione all'interno dell'amministrazione.

La presenza all'interno della compagine amministrativa di un Ufficio (o di un soggetto) tecnico, che possa procedere ad effettuare la stima del valore dei beni oggetto di acquisto immobiliare fa sì che l'affidamento all'esterno si configuri come una duplicazione, che integra gli estremi di una fattispecie causativa di danno erariale.

Ciò premesso, si sottolinea che, nell'attuale quadro normativo, come è stato detto, è venuto meno, con riferimento agli acquisiti immobiliari degli enti territoriali, l'obbligo di attestazione di congruità del prezzo di acquisto da parte dell'Agenzia del Demanio previsto dall'art. 12, comma 1-ter, del decreto-legge n. 98/2011, i cui effetti a decorrere dal 2020, sono cessati.

Tale attestazione, pur collocandosi in un momento successivo a quello della stima del valore del bene immobile, svolgeva comunque una funzione di garanzia, mediante l'intervento di un organo pubblico tecnico, della congruità del prezzo di acquisto.

Cionondimeno l'esigenza di una attenta e puntale valutazione della congruità del prezzo permane.

Fermo restando l'obbligo sancito dall'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, l'Ente può anche avvalersi dei servizi estimativi forniti dal competente Ufficio provinciale del Territorio dell'Agenzia delle Entrate. Tra le attribuzioni di tale Ufficio provinciale rientrano anche le valutazioni immobiliari e tecnico-estimative richieste da strutture pubbliche.

Non è rinvenibile, nell'attuale assetto ordinamentale, una norma che, in caso di oggettiva impossibilità di avvalersi delle risorse interne all'Amministrazione, imponga espressamente di procedere in tal senso, ma è chiaro che, se tale soluzione risulta più conveniente sotto il profilo economico rispetto al ricorso a professionalità esterne, essa si impone, in ragione dei suddetti principi di buon andamento e di equilibrio dei bilanci, all'ente procedente. Si tenga conto che gli uffici dell'Ente possono anche avvalersi, come ausilio nell'attività estimativa, dei parametri elaborati dall'Osservatorio del mercato immobiliare.

Ciò premesso in termini generali, mette conto evidenziare che le suddette rigorose valutazioni competono all'Ente e non possono, pertanto, essere oggetto di parere da parte della Corte dei conti, se non nei limiti dell'enunciazione dei riferimenti normativi e dei principi cui attenersi.

Inoltre, il presente parere non costituisce in alcun modo una forma di avallo della magistratura contabile alla vicenda esposta nel parere, considerato che tale aspetto non costituisce oggetto del quesito formulato e che, comunque, questa Sezione non potrebbe pronunciarsi sulla singola vicenda di gestionale al fine di evitare ipotesi di co-gestione.

La richiesta di parere, pertanto, è da ritenersi inammissibile oggettivamente, integrando il concreto rischio di interferenza nelle scelte gestionali dell'Ente come pure delle altre funzioni esercitate dalla Corte dei conti.

PQM

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

dichiara oggettivamente inammissibile, nei termini di cui in motivazione, la richiesta di parere formulata dal Comune di Cicciano.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Cicciano (Na).

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del 25 agosto 2026.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
Tommaso Martino	Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria in data

27 agosto 2026

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato