Campania 304/2025/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott. Ilvio Pannullo	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 3 dicembre 2025 ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sull'istanza di parere proposta dal Comune di Calvizzano (NA) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003

VISTA la deliberazione n. 100/2025/INPR, con la quale questa Sezione ha approvato il programma di controllo per l'anno 2025;

VISTO il decreto n. 2/2024 con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha assegnato al Presidente aggiunto la presidenza dei Collegi convocati con riferimento all'attività consultiva;

VISTO il decreto n. 28/2024 con cui il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha ripartito le funzioni di competenza tra i Magistrati assegnati alla Sezione regionale di controllo per la Campania;

VISTA la nota, acquisita al protocollo di questa Corte in data 17 ottobre 2025 al n. 8227, con la quale il Sindaco del Comune di Calvizzano (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore del giorno 28 novembre 2025;

VISTA l'ordinanza n. 162 del 2 dicembre 2025, con la quale il Presidente aggiunto ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Ilvio Pannullo;

CONSIDERATO in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con nota del 10 ottobre 2025 (prot. Ente n. 40741) il Sindaco del Comune di Calvizzano (NA) ha chiesto a questa Sezione di esprimere un parere in ordine alla corretta individuazione dell'Ente tenuto alla fornitura gratuita dei libri di testo nella Scuola primaria, alla luce del combinato disposto dell'art. 156 (*Fornitura gratuita libri di testo*) del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*) e della legge regionale della Regione Campania (LR) 1° febbraio 2005, n. 4 (*Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione*).

1.1. In particolare, in primo luogo, rispetto all'adozione dell'atto di spesa, l'Ente chiede un chiarimento interpretativo in ordine al criterio da utilizzare per l'individuazione del soggetto competente, ossia se l'Ente che debba sopportare l'onere della spesa per la fornitura gratuita dei libri di testo debba individuarsi utilizzando il criterio della frequenza ovvero della residenza; in secondo luogo, se eventuali accordi intercomunali fondati sul criterio della residenza siano conformi alla normativa vigente e ai principi della contabilità armonizzata di cui al d. lgs. n. 118 del 2011 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi* […]).

1.2. Più precisamente, l'Ente ha rivolto un'istanza a questa Sezione per il rilascio di un parere avente ad oggetto la valutazione «*sotto il profilo contabile e della sana gestione finanziaria* [del] […] *sistema dei rimborsi intercomunali previsti dallo schema di accordo* […]» trasmesso dal Comune di Giuliano in Campania e «[…] *con il quale* [l'Ente] *dichiara di voler erogare, a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, le cedole librarie esclusivamente agli alunni residenti nel proprio territorio, richiamando l'art. 156 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, e prevedendo un sistema di rimborso intercomunale per gli alunni residenti altrove ma frequentanti scuole site in Giugliano*».

Argomentando la propria istanza, l'Ente riferisce infatti che «*l'applicazione del criterio della residenza, in luogo di quello della frequenza, oltre a determinare una disparità di trattamento tra alunni frequentanti lo stesso istituto scolastico, potrebbe generare complessità di natura contabile e gestionale, con riferimento:*

- *alla corretta imputazione delle spese nei bilanci comunali (Titolo I – Missione 04, Programma 02), in assenza di* [un] *titolo giuridico per l'assunzione di obbligazioni verso residenti non fruitori di servizi comunali;*

- *alla difficoltà di verifica, da parte dei revisori, della legittimità dei trasferimenti intercomunali e della loro coerenza con i principi di contabilità armonizzata di cui al D.Lgs. n. 118/2011;*
- *al rischio di duplicazioni o disallineamenti tra i sistemi di rendicontazione dei diversi Comuni, con conseguenti difficoltà di conciliazione finanziaria e di tracciabilità delle spese;*
- *all'assenza di una base normativa regionale che disciplini criteri di rimborso, modalità di calcolo e tempi di compensazione tra enti, che pertanto verrebbero definiti in modo eterogeneo e potenzialmente in contrasto con i principi di uniformità dell'azione amministrativa e di buona gestione finanziaria*».

In conclusione, nell'articolare una pluralità di quesiti indirizzati ai diversi Enti e alle plurime articolazioni organizzative omogenee di altrettante distinte Amministrazioni centrali destinatarie dell'unica istanza soggettivamente cumulativa, l'Ente chiede a questa Sezione regionale di controllo, esclusivamente, di «[…] *di valutare, sotto il profilo contabile e della sana gestione finanziaria, se il sistema dei rimborsi intercomunali previsti dallo schema di accordo in esame sia compatibile con i principi di contabilità armonizzata di cui al D.Lgs. n. 118/2011*».

DIRITTO

Il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 27 aprile 2004; Id., del., 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006; Id., del., 3 luglio 2007, n. 9/SEZAUT/2009/INPR; Id., del., 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; Id., del., 7 gen. 2021, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG), con riferimento all'esame di una richiesta di parere avanzata ai sensi dell'art. 7 (*Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*), c. 8, della l. n. 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), impone alle Sezioni regionali di controllo, prima di vagliarne il merito, di verificarne preliminarmente l'ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo oggettivo.

2. Sull'ammissibilità soggettiva

L'ammissibilità soggettiva dell'istanza attiene alla legittimazione (esterna) dell'Amministrazione e (interna) dell'organo richiedente, ed è subordinata, da una parte, alla provenienza della richiesta da uno degli Enti individuati dal citato art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003, dall'altra, alla presentazione della stessa da parte dell'organo rappresentativo dell'Ente, unico legittimato alla sua proposizione.

Nel caso di specie, giusta il disposto di cui all'art. 50 (*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*) del d. lgs. n. 267 del 2000 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), l'istanza è stata firmata digitalmente dal Dott. Giacomo Pirozzi, eletto Sindaco del Comune di Calvizzano in data 21 settembre 2020 e attualmente in carica, donde la sua ammissibilità soggettiva.

3. Sull'ammissibilità oggettiva

3.1. Preliminarmente, corre l'obbligo di rilevare come la qualificazione giuridica dell'istanza pervenuta risulti particolarmente incerta, giacché, da una parte, la medesima istanza risulta indirizzata ad una pluralità di Enti e di articolazioni organizzative omogenee di plurime Amministrazioni centrali (*i.e.* Ufficio Legislativo della Regione Campania, Ufficio Legislativo del Ministero dell'Istruzione e del Merito, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno e, da ultimo, questa Sezione regionale di controllo), dall'altra, in essa non è mai espressamente sollecitato l'esercizio del potere consultivo di cui all'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003 e il contenuto delle richieste ivi esplicitate presenta, peraltro, profili di radicale atipicità.

Il suo deferimento all'esame del Collegio nell'ambito della funzione consultiva trova, pertanto, esclusivo fondamento nell'orientamento della Sezione di consentire il più ampio accesso degli Enti, nello svolgimento dell'attività amministrativa, al contributo di conoscenza o di giudizio recato dalla Corte in sede di interpretazione della normativa in materia di contabilità pubblica.

Restano impregiudicati, tuttavia, gli esiti della delibazione avente ad oggetto la sussistenza dei requisiti oggettivi preliminari all'accesso all'esame del merito della richiesta.

3.2. La consolidata giurisprudenza contabile ha infatti da tempo enucleato i presupposti dell'ammissibilità oggettiva di un'istanza di parere, imponendo - in estrema sintesi - che il quesito posto dall'Ente soggettivamente legittimato *i*) abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; *ii*) sia formulato in termini generali ed astratti; *iii*) non sia funzionale all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente; *iv*) non abbia ad oggetto comportamenti amministrativi già posti in essere ovvero provvedimenti già adottati; *v*) non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) ovvero ad altre Autorità giurisdizionali (ordinaria, amministrativa, tributaria o militare).

Ciò premesso, l'istanza dell'Ente è oggettivamente inammissibile.

Più precisamente, nel caso di specie, appare dirimente ai fini dell'inammissibilità dell'istanza di parere la mancata integrazione dei requisiti di cui al punto *i)*, relativo alla definizione del perimetro oggettivo di rilevanza del quesito, e ai punti *iii*) e *iv*), concernenti la necessità di escludere l'interpretazione di comportamenti amministrativi funzionali all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente ovvero relativi a provvedimenti già adottati.

3.3. Con riferimento alla definizione del perimetro oggettivo di rilevanza del quesito, infatti, ad avviso del consolidato criterio ermeneutico della giurisprudenza contabile, «*emerge* […] *l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva 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 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*» (così, lett., Sez. Aut., del. n. 5/AUT/2006 cit.; elencazione aggiunta).

I richiamati criteri di definizione del limite di competenza della funzione consultiva, in risposta alle dinamiche evolutive che hanno più recentemente interessato la contabilità pubblica, sono stati in seguito sì oggetto di un completamento integrativo ad opera della stessa giurisprudenza contabile, che ha esteso il perimetro della contabilità pubblica «[…] *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, comma 3, della Costituzione – **contenuti nelle leggi finanziarie**, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*» (cfr., SSRRCO, del. n. 54/CONTR/10, cit.; enfasi aggiunta), ma precisando sempre che «[è] *da ritenere* […] *che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad **una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali*** […] [a]*ppare*[ndo] *riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio*» (così, lett., Sez. Aut., del., 10 febbraio 2014, n. 3/2014/QMIG; *Id*., del., 16 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG; enfasi aggiunta).

In altri termini, come precisato sempre dalla consolidata giurisprudenza contabile (cfr., tra le molte, Sez. Aut., del., 13 ottobre 2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e, più recentemente, Sez. reg. contr. Campania, del., 12 giugno 2025, n. 163/PAR), una volta che sia stabilito che il quesito posto dall'Ente abbia ad oggetto competenze che *non* rientrano tra quelle tipiche della Corte in sede di controllo delle autonomie territoriali, la c.d. "visione dinamica" della nozione di contabilità pubblica comunque impone un ancoraggio del quesito «[…] *all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*» (così, lett., Sez. Aut., del., 7 marzo 2022, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nel caso di specie, di tutta evidenza, manca questo necessario collegamento tra il quesito attinente all'interpretazione di una disposizione concernente il diritto allo studio e, segnatamente, del diritto degli alunni della Scuola primaria a vedersi garantita la fornitura gratuita dei libri di testo - come disposto dall'art. 156 del D. Lgs. n. 297 del 1994 - e qualsivoglia norma disciplinante uno specifico obiettivo di contenimento della spesa.

3.4. Ad ulteriormente escludere l'ammissibilità oggettiva dell'istanza di parere in esame, viene inoltre in rilievo la necessità di escludere l'interpretazione di comportamenti amministrativi funzionali all'adozione di concreti e specifici atti di gestione da parte dell'Ente istante ovvero relativi a provvedimenti già adottati.

Il quesito formulato a questa Sezione, infatti, nella sostanza, si limita a domandare l'individuazione delle disposizioni applicabili alla fattispecie concretamente descritta, rispetto alla quale è lo stesso l'Ente istante a specificare che «*il Comune di Giugliano in Campania ha trasmesso ai Comuni limitrofi uno schema di* "Accordo di collaborazione interistituzionale per il diritto allo studio"*, con il quale dichiara di voler erogare, a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, le cedole librarie esclusivamente agli alunni residenti nel proprio territorio, richiamando l'art. 156 del D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, e prevedendo un sistema di rimborso intercomunale per gli alunni residenti altrove ma frequentanti scuole site in Giugliano*».

Da una parte, dunque, manca la chiara prospettazione di alcuna questione giuridica controversa, tale da richiedere la definizione di una determinata linea interpretativa, dall'altra, il riferimento alla «[…] *applicazione del criterio della residenza, in luogo di quello della frequenza,* […], [che] *potrebbe generare complessità di natura contabile e gestionale* […]» è posto in diretto ed esplicito collegamento con un atto amministrativo già adottato e trasmesso da altro Ente e sul quale l'Ente istante è chiamato a pronunciarsi.

In altri termini, emerge in modo evidente come con la presente istanza l'Ente miri ad ottenere un parere propedeutico all'esercizio dei propri poteri, che inciderebbe, ove fosse rilasciato, sul procedimento decisionale di esclusiva competenza degli organi amministrativi dell'Ente.

Di qui, l'ulteriore profilo di inammissibilità oggettiva dell'istanza, giacché secondo il richiamato consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di cogestione amministrativa, di tutta evidenza incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

4. Per completezza – e a conferma delle conclusioni raggiunte – si rileva che, come già evidenziato, la questione generale cui si richiama l'istanza in esame investe il complesso tema del riparto di compiti e attività tra Amministrazione scolastica ed Ente locale, in relazione alle spese di organizzazione e funzionamento delle scuole che insistono sul territorio comunale, con particolare riguardo al diritto allo studio, nella sua declinazione del diritto alla fornitura gratuita dei libri di testo.

Sul punto mette conto rilevare come gli artt. 42 (*Assistenza scolastica*) e 45 (*Attribuzioni ai comuni*) del d.P.R. n. 616 del 1977, recante «*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*», a sua volta recante le «*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*», hanno attribuito ai Comuni le funzioni amministrative riguardanti l'assistenza scolastica, da svolgere secondo le modalità previste dalle relative leggi regionali.

In seguito, l'art. 327 (*Interventi*) del d. lgs. n. 297 del 1994 ha precisato i contenuti della devoluzione statuendo che: «1. *Le funzioni amministrative trasferite alle regioni ai sensi degli articoli 42, 43 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 in materia di diritto allo studio concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono fra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici;* ***l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari****.* 2. *Le funzioni amministrative indicate nel comma 1 sono attribuite ai comuni che le svolgono secondo le modalità previste dalla legge regionale. La Regione promuove le opportune forme di collaborazione tra i comuni interessati* […]».

La fornitura gratuita dei libri di testo rientra, dunque, a pieno titolo, tra i servizi scolastici che devono essere erogati dai Comuni a favore degli alunni

della Scuola dell'infanzia e della Scuola primaria, ossia tra i servizi ancillari al diritto allo studio.

Questi ultimi, in quanto tali, esulano – a propria volta – dalla materia della contabilità pubblica nell'accezione delineata dalla giurisprudenza fin qui richiamata (cfr., in termini, Sez. reg. contr. Molise, del., 21 settembre 2020, n. 69/2020/PAR).

In questa prospettiva, il richiamo alle esigenze di chiarimenti degli aspetti di natura contabile connessi alla questione prospettata sembra infatti proporre una valutazione diretta proprio ad eludere la definizione del perimetro oggettivo di rilevanza della funzione consultiva intestata a questa Corte.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania, dichiara inammissibile la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Calvizzano (NA);

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Calvizzano ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 3 dicembre 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Dott. Ilvio Pannullo	Dott. Alfredo Grasselli
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 9 dicembre 2025

per il funzionario preposto al Servizio di supporto
Dott. Mauro Grimaldi
(firmato digitalmente)