



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 7 maggio 2019

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
 vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
 vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
 vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;
 visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
 vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
 vista la nota prot. n. 1065, del 2 aprile 2019 con la quale il Sindaco del Comune Valle Lomellina ha richiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;
 vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
 vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;
 udito il relatore dott. Luigi Burti



PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Valle Lomellina ha formulato con la nota sopra indicata a questa sezione il seguente quesito, *“alta luce delle normative in vigore, in ordine all'ammissibilità, alle condizioni generali e ai limiti che incontra un ente locale nel poter effettuare donazioni con vincolo di scopo (donazioni modali) a favore di enti, pubblici o privati (comunque soggetti a poteri pubblici) che svolgono funzioni di interesse pubblico “*

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti 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 dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato.

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, giova ricordare come il limite della funzione consultiva fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. È stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere

Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale e che si riferiscano ad interpretazioni di norme di contabilità pubblica secondo la nozione delineata dalle Sezioni Riunite con Deliberazione n.54/2005;

Il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'amministrazione richiedente per le determinazioni che la stessa è tenuta ad assumere; resta ferma, pertanto, la discrezionalità dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni e delle connesse prerogative gestorie.

Il Collegio evidenzia che nella richiesta di parere non sono indicate le finalità pubbliche che l'Ente intende perseguire con il trasferimento della proprietà dell'immobile attraverso un atto di donazione modale e che nell'ordinamento giuridico non si rinviene una norma specifica avente ad oggetto la facoltà o meno di un ente locale di adottare una cessione di immobile attraverso l'istituto della donazione modale

Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 3, comma 1 del r.d. 2440/1923, gli atti di alienazione di beni pubblici devono essere ricondotti nell'ambito dei “contratti attivi”, dai quali deve conseguire un'entrata nel bilancio dell'ente. Da ciò consegue che, in linea

generale e in assenza di una previsione normativa, non sono riconducibili alla facoltà di un ente locale atti di liberalità che non rispondano, patrimonialmente, ad un interesse pubblico.

L'art 58 della legge 112/2008, convertito nella legge 133/2008, fra l'altro dispone un obbligo a carico delle regioni, province, comuni e altri enti locali, nonché delle società o enti a totale partecipazione dei predetti enti, di individuare *“redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione”*.

La cessione gratuita di un bene immobile non costituisce una modalità di valorizzazione dello stesso, posto che il legislatore ha ipotizzato esclusivamente fattispecie di concessioni onerose, in quanto il patrimonio disponibile dell'ente ha come fine quello di produrre reddito e una cessione gratuita non crea entrate per l'ente, anzi ne costituisce impoverimento. Per tale ragione, l'attribuzione negoziale a titolo gratuito, poiché espone gli enti ad un potenziale impoverimento, riducendone i mezzi patrimoniali, si presume incompatibile con gli scopi istituzionali, sia che si agisca con moduli di diritto pubblico che con strumenti di diritto comune. Come è stato affermato, infatti, il patrimonio degli enti pubblici, ed in particolare degli enti locali, *“...deve auspicabilmente determinare la produzione di un reddito.”* Sez. reg. controllo Sardegna, deliberazione n. 4/2008/PAR; cfr anche Sez. reg. controllo Campania n. 205/2014)

Inoltre, ad ulteriore conferma che il patrimonio debba produrre reddito per rispondere all'esigenze dell'ente anche l'art. 56-bis, comma 11, del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge n. 98/2013, nella formulazione conseguente alla integrazione disposta dall'art. 7, comma 5, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, prevede l'obbligo per gli enti territoriali di destinare prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui il 10 per cento delle risorse nette derivanti dall'alienazione dell'originario patrimonio immobiliare disponibile.

Il principio fondamentale affermato dalla Cassazione è che pur non esistendo un divieto o una norma che preveda l'incapacità a donare da parte di tutti gli enti, la donazione, in ogni caso, non può integrare una mera *“liberalità”*, anche quando teoricamente ammessa, lo è soltanto in funzione dell'interesse pubblico con essa perseguito. Segnatamente, *«Gli enti pubblici per i loro fini istituzionali sono incapaci di porre in essere atti di donazione e di liberalità che non costituiscono mezzi per l'attuazione di detti fini»* (Cass. 7 dicembre 1970, n. 2589).

Detto in altri termini, la causa liberale, funzione per la quale un soggetto dell'ordinamento arricchisce in modo unilaterale e spontaneo un altro soggetto, si presume incompatibile con la capacità giuridica riconosciuta agli enti pubblici, in particolare agli enti locali, salvo vi sia un'espressa autorizzazione di legge o una chiara compatibilità con gli scopi istituzionali. Per altro verso, l'ammissibilità nel nostro ordinamento di atti dispositivi atipici a titolo gratuito è fortemente revocata in dubbio, vigendo nel nostro ordinamento il principio di causalità e il filtro di meritevolezza (cfr. sul tema Corte Cass. sentenza 20 novembre 1992, n. 12401).

In merito alla tematica oggetto del presente parere, si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per il Veneto con il parere 33/2009, nel quale ha affermato che *“Ed invero, pur volendo prescindere da ragionamenti aprioristici, non può tuttavia negarsi che un’eventuale scelta di dismissione a titolo gratuito dovrebbe avvenire a seguito di un’attenta ponderazione comparativa tra gli interessi pubblici in gioco, rimessa esclusivamente alla sfera discrezionale dell’ente, in cui, però, deve tenersi nella massima considerazione l’interesse alla conservazione ed alla corretta gestione del patrimonio pubblico, in ragione della tutela costituzionale di cui questo gode (art. 119 comma 6 novellato), e della sempre crescente attenzione postavi dal legislatore in occasione di alcune recenti normative di settore (tra cui, appunto, l’art. 58 del D.L. n. 112/2008). L’interesse alla conservazione e alla corretta gestione del patrimonio pubblico è da considerare primario anche perché espressione dei principi di buon andamento e di sana gestione, ed impone all’ente di ricercare tutte le alternative possibili che consentano un equo contemperamento degli interessi in gioco, adottando la soluzione più idonea ed equilibrata, che comporti il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti.”*

Questa Sezione, conformemente alla giurisprudenza richiamata, ritiene che la cessione gratuita (donazione modale), di beni pubblici, di norma, non sia consentita perché incompatibile con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della P.A.

Appartiene dunque esclusivamente alla responsabilità ed alla competenza dell’Amministrazione la rigorosa valutazione in concreto (ed in casi eccezionali) della sussistenza delle condizioni legittimanti la cessione gratuita di un bene immobile, sulla base di una necessaria ed esaustiva motivazione in merito all’idoneità della donazione modale per il raggiungimento di uno specifico fine dall’ente locale e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico.

Inoltre, la motivazione dovrà dare conto dell’assenza di altre opzioni che potrebbero consentire il raggiungimento dell’interesse pubblico perseguito dal comune nell’ambito dei propri fini istituzionali (fini istituzionali del comune e non dell’Ente pubblico o privato cui viene ceduto il bene) - conf. Sez. reg. controllo Piemonte n. 409/2013.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente f.f.
Marcello Degni

Depositata in Segreteria il
08/05/2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)

