



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019

Dott. Antonio CONTU -	Presidente
Dott.ssa Valeria FRANCHI -	Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO -	Referendario (relatore)
Dott.ssa Paola LO GIUDICE -	Referendario

**PARERE**

**Comune di Falconara Marittima (AN)**

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

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'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere del sindaco Comune di Falconara Marittima (AN) pervenuta per il tramite del CAL in data 18 settembre 2019;

UDITO il relatore dott.ssa Flavia D'Oro;

## **PREMESSO IN FATTO**

Con nota trasmessa via PEC in data 18 settembre 2019, per il tramite del CAL (Consiglio delle Autonomie locali), il comune di Falconara Marittima ha avanzato una richiesta di parere a questa Sezione di controllo ai sensi dell'art. 7 della l. n. 131/2003, chiedendo che questa Sezione si esprima sulla possibilità, da parte del Comune, di utilizzare l'istituto del contratto di "locazione con riscatto", con l'espressa previsione dell'obbligo di acquisto, al fine di "destinare alcune degli immobili residenziali, inseriti nel piano di alienazione/valorizzazione, alla vendita con finalità sociali a favore di categorie/fasce di popolazione segnate da fragilità o marginalità".

Ad avviso del comune, l'istituto sarebbe disciplinato dall'art. 23 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che reca la "disciplina dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili".

Nel caso di risposta positiva al quesito, l'Ente ha articolato ulteriori quesiti concernenti l'individuazione dei possibili destinatari del contratto (se possono essere solo persone fisiche appartenenti a categorie deboli), la procedura da seguire, le valutazioni tecnico-amministrative da assumere, la necessità o opportunità che il bando richieda particolari requisiti personali o morali in capo agli interessati, il criterio di aggiudicazione, la possibilità di prevedere prelazioni a favore di chi già occupa legittimamente l'immobile, l'individuazione delle opportune/necessarie "particolari cautele" cui si riferisce la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna (deliberazione n. 151/2017/PAR).

L'Ente ha evidenziato infine la propria tesi interpretativa, favorevole all'applicabilità dell'istituto in questione, "pur con adeguate cautele e precauzioni per la tutela dell'ente locale".

## **CONSIDERATO IN DIRITTO**

### *1. Ammissibilità del parere.*

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all'esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull'attività dell'Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione in data 27 aprile 2004, successivamente integrata con la deliberazione, n. 9/2009, mentre sul punto si è espressa anche la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte; inoltre, le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/2006 e n. 3/2014, per quanto costituenti pareri resi su casi specifici, hanno contribuito a definire meglio le condizioni di ammissibilità di detta attività consultiva.

Sulla specifica materia è inoltre intervenuta la Sezione regionale di controllo per le Marche, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

#### *1.1. Ammissibilità sotto il profilo soggettivo*

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Falconara Marittima, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato. Ciò in conformità alla citata deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR, la quale, in via generale, ha richiesto come indefettibile la richiesta del parere per il tramite del CAL per evitare richieste palesemente inammissibili o non sufficientemente corroborate da un adeguato supporto argomentativo.

#### *1.2. Ammissibilità sotto il profilo oggettivo*

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente alla materia della contabilità pubblica, avente i caratteri della generalità ed astrattezza. Ciò in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), non può esprimersi sulla legittimità di una procedura di spesa ormai conclusa, né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l'art. 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 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.

Pertanto, la nozione di contabilità pubblica assume un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), ricomprendendo altresì "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica".

Va evidenziato altresì che la richiesta deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto. Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da operare (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione consulenziale generale sull'attività dell'Amministrazione locale, cui spetta procedere alla adeguata valutazione ponderata di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali. In altri termini, la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia forma di co-amministrazione o di cogestione, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile.

Parimenti, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), né istanze formulate come richieste di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

Peraltro, la deliberazione di questa Sezione n. 77/2013/PAR sopra citata ha individuato i requisiti minimi cui è subordinata l'operatività della funzione consultiva

intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, prescrivendo che la stessa debba contenere determinati contenuti minimi (tra cui, descrizione della problematica interpretativa astrattamente considerata, indicazione della norma di cui si chiede l'interpretazione, nonché delle norme alle quali la disposizione si collega e delle disposizioni attuative, indicazione delle pronunce giurisprudenziali e orientamenti resi sulla materia, prospettazione di una tesi interpretativa). La medesima deliberazione ha evidenziato, altresì, come la richiesta di parere deve contenere la problematica interpretativa astrattamente considerata, che non deve porsi quale mezzo di risoluzione di questioni di fatto rimesse alla discrezionalità politico-amministrativa del soggetto richiedente.

Nel caso di specie il quesito verte sulla richiesta di indicazione di una concreta scelta gestionale da effettuarsi da parte dell'Ente e, pertanto, deve dichiararsi inammissibile.

Infatti, la richiesta di parere non può ritenersi afferente ad un quesito generale e astratto, essendo rivolta ad ottenere da parte della Corte delle indicazioni specifiche destinate a ripercuotersi sulle scelte gestionali rimesse all'esclusivo prudente apprezzamento dell'Ente (si veda, in tal senso, su questioni analoghe, Sezione regionale di controllo per la sezione Molise, deliberazione n. 1/2015/PAR, con riferimento al quesito concernente la possibilità per un comune di affidare in comodato d'uso gratuito ad una cooperativa sociale onlus un immobile del proprio patrimonio disponibile per fini di interesse pubblico per ospitare una struttura socio-riabilitativa; Sezione regionale di controllo per la sezione Lombardia, deliberazione n. 172/2014/PAR, relativa ad una richiesta di parere sulla possibilità, da parte di un comune, di prevedere, nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali di sviluppo sociale delle categorie fragili, tariffe agevolate rispetto a quelle ordinarie o la gratuità per l'utilizzo di locali comunali alle associazioni o gruppi o profit ad alta valenza sociale; Sezione regionale di controllo per la Sezione Campania deliberazione n. 205/2014/PAR, relativa alla possibile cessione a titolo gratuito o alla permuta di un bene rientrante nel patrimonio disponibile dell'Ente, che ha dichiarato la parziale ammissibilità del parere, solo con riguardo alla disciplina contabile della gestione patrimoniale dei beni pubblici e i limiti finanziari alla discrezionalità negoziale mentre ha dichiarato l'inammissibilità dello stesso per quanto concerne i profili civilistici e l'analisi della concreta vicenda procedimentale).

Nel caso di specie, l'Ente non pone una specifica problematica interpretativa coinvolgente una certa disciplina normativa, limitandosi a menzionare l'art. 23 sopra citato, che, peraltro - come evidenziato dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 151/2017/PAR, citata dall'Ente nella richiesta di parere, alla quale si rinvia per l'inquadramento dell'istituto - appare inconferente, atteso che il comma 1 dello stesso articolo prevede, in capo al conduttore, il diritto, e non l'obbligo, di acquistare la proprietà dell'immobile e, pertanto, non fa riferimento alla locazione con riscatto con obbligo di acquisto, come invece asserito dall'Ente.

L'Ente ha altresì articolato una serie di quesiti (es. i possibili destinatari del contratto, la procedura da seguire, le valutazioni tecnico-amministrative da assumere, ecc.) che attengono alle scelte operative e discrezionali dell'Ente, su cui questa Sezione, come sopra ampiamente esposto, non può esprimersi.

Infine, ancorchè la materia contrattuale risulti destinataria di limiti e divieti a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la particolare questione posta all'attenzione di questa Sezione non pone problematiche interpretative riguardanti tali limiti e divieti né relative alla disciplina contabile della gestione patrimoniale dei beni pubblici, non risultando neppure motivata dall'incidenza, sul bilancio dell'Ente locale, della scelta del modulo contrattuale su cui verte il quesito (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 4/08/PAR, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 205/14/PAR).

Pertanto, l'utilizzo, da parte dell'Ente, di contratti di godimento in funzione di successiva alienazione di immobili, pur non apparendo precluso all'Ente, nell'ambito della generale capacità di diritto privato ad esso riconosciuta - sia pure nel doveroso rispetto della funzionalizzazione della propria autonomia negoziale alla realizzazione del fine pubblico dallo stesso perseguito - rappresenta una scelta rimessa esclusivamente alla discrezionalità e al prudente apprezzamento dell'Ente, che dovrà considerare le possibili conseguenze di un tale atto gestionale nonché dar conto, nei provvedimenti in concreto adottati, delle finalità di interesse pubblico e della compatibilità finanziaria dell'operazione.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per le Marche dichiara la richiesta di parere inammissibile sul piano oggettivo, nei termini di cui in motivazione.

## ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del comune di Falconara Marittima ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2019.

Il magistrato relatore

f.to Flavia D'Oro

Il Presidente

f.to Antonio Contu

Depositato in segreteria in data 14 novembre 2019

Il direttore della Segreteria

f.to Barbara Mecozzi