



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 17 giugno 2010

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 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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 26 maggio 2010 con la quale il Presidente della Provincia di Lecco ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Lecco;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Presidente della Provincia di Lecco ha posto alla Sezione un quesito in ordine alla compatibilità dell'istituto del comodato ad uso gratuito, di un bene immobile facente parte del patrimonio disponibile, con le norme relative alla corretta gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

In maggior dettaglio, nella richiesta di parere, l'ente provinciale specifica che intende concedere in uso gratuito un bene immobile -facente parte del suo patrimonio indisponibile- in favore della Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde che persegue fini di solidarietà sociale nell'ambito territoriale della provincia medesima; aggiunge che l'amministrazione provinciale partecipa alla nomina del Consiglio di amministrazione della fondazione e che gli amministratori sono scelti da un comitato di nomina presieduto dal Prefetto.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, si osserva che il Presidente della Provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente medesimo.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene

dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Si osserva che i limiti alla legittimazione oggettiva vanno stabiliti solo in negativo. In proposito va, infatti, posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti; la nozione di contabilità pubblica in senso lato, dunque, investe tutte le ipotesi di impiego di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta parimenti in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal Presidente della Provincia di Lecco è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che il quesito non investe una questione di rilevanza generale, ma richiede alla Sezione di esprimersi su di una specifica fattispecie implicante una valutazione che attiene ad una attività gestionale dell'Ente. In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà, nonché di indipendenza, della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Dunque, in merito al quesito posto dalla Provincia di Lecco, l'attività consultiva di questa Sezione va limitata ai principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Al fine di individuare la disciplina generale applicabile al caso di specie occorre

evidenziare la natura di soggetto di diritto privato della fondazione bancaria che persegue fini di solidarietà sociale nell'ambito territoriale della provincia di Lecco; a prescindere dal fatto che l'amministrazione provinciale partecipi alla nomina del Consiglio di amministrazione della fondazione e che gli amministratori siano scelti da un comitato di nomina presieduto dal Prefetto.

Ne consegue che la concessione in uso gratuito di bene immobile, facente parte del patrimonio disponibile di un ente locale, va qualificata in termini di attribuzione di un "vantaggio economico" in favore di un soggetto di diritto privato, anche se la disciplina codicistica del negozio di comodato pone a carico del comodatario le spese per l'utilizzo del bene (in particolare, l'art. 1808 cod. civ., primo comma, recita che <<il comodatario non ha diritto al rimborso delle spese sostenute per servirsi della cosa>>, il secondo comma aggiunge, poi, che il comodatario <<ha diritto di essere rimborsato delle spese straordinarie sostenute per la conservazione della cosa, se queste erano necessarie e urgenti>>).

Ne consegue che, nel caso di specie, viene in rilievo la disciplina generale dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici contenuta nell'art. 12 della legge in materia di procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), normativa –tra l'altro- che viene correttamente richiamata dall'art. 7 del Regolamento della Provincia di Lecco.

L'art. 12 della legge n. 241/90, sotto la rubrica <<Provvedimenti attributivi di vantaggi economici>>, stabilisce che <<la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi>>; poi, al secondo comma, aggiunge che <<l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1>>.

Chiarito che il provvedimento attributivo del vantaggio economico in favore di soggetto di diritto privato deve essere adottato nel rispetto delle norme regolamentari dell'ente locale, nonché dei principi generali dettati dalla l. n. 241/90, occorre altresì evidenziare che all'interno dell'ordinamento generale o nella disciplina di settore degli enti territoriali non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto di concessione in uso gratuito di beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile dell'ente locale.

In maggior dettaglio, non sussiste un divieto in ordine alla natura del bene in quanto i beni patrimoniali disponibili sono beni che appartengono all'Ente pubblico *uti privatorum*. Il bene immobile facente parte del patrimonio disponibile dell'ente non ha una destinazione o, comunque, un'utilità pubblica e, quindi, è assoggettato in linea di massima alla disciplina privatistica.

Tuttavia, l'ente locale nell'esercizio della discrezionalità in ordine alla gestione del proprio patrimonio deve non solo evidenziare e pubblicizzare le finalità pubblicistiche che intende perseguire con la stipula del negozio di comodato, bensì deve altresì verificare che l'utilità sociale perseguita rientri nelle finalità a cui è deputato l'ente locale medesimo (anche se non si riferiscono al contratto di comodato ma, più in generale, all'erogazione di contributi in favore degli enti locali si vedano precedenti delibere di questa Sezione, quali Lombardia, 29/06/2006, n. 9, Lombardia 13/12/2007 n. 59, Lombardia 5/06/2008 n. 39).

Dunque, rientra nella sfera della discrezionalità dell'ente locale la scelta sulle modalità di gestione del proprio patrimonio disponibile, purchè l'esercizio di detta discrezionalità avvenga previa valutazione e comparazione degli interessi della comunità locale, nonché previa verifica della compatibilità finanziaria e gestionale dell'atto dispositivo.

D'altra parte, la natura pubblica o privata del soggetto che riceve l'attribuzione patrimoniale è indifferente, purchè detta attribuzione trovi la sua ragione giustificatrice nei fini pubblicistici dell'ente locale, posto che la stessa amministrazione pubblica –in ragione del principio di sussidiarietà orizzontale- opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata. In quest'ottica, inoltre, la legge n. 15 del 2005 che ha novellato la legge n. 241/90 che regola i principi generali procedimento amministrativo, ha affermato a chiare lettere che l'amministrazione agisce con gli strumenti del diritto privato ogniqualevolta non sia previsto l'obbligo di utilizzare quelli di diritto pubblico.

In conclusione, la possibilità per l'ente locale di stipulare un negozio di comodato ad uso gratuito avente ad oggetto un bene immobile facente parte del patrimonio disponibile, è rimessa ad una scelta discrezionale operata dall'Ente, non sindacabile dalla Sezione che non può ingerirsi nelle concrete scelte amministrative dell'Amministrazione provinciale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

17/06/2010

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)