



Deliberazione FVG/ _94_ /2014/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 30/04/2014.

**Comune di Udine - Motivato avviso in tema di valorizzazione di immobili pubblici
prevista dall'art.58 del D.L. 25 giugno 2008, n.112.**

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.

19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. 2/2014/INPR del 16 gennaio 2014 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 2/2014 del 16 gennaio 2014, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Udine, con nota del 10 marzo 2014, prot. n. PG/U-32714, acquisita in data 11 marzo 2014 al n. 1066 del protocollo della Sezione, a firma congiunta del Sindaco di Udine e del Presidente della Provincia di Udine, avente ad oggetto un quesito in materia di possibile donazione di un immobile all'Università di Udine, al fine di conoscere l'avviso della Sezione sulla problematica della valorizzazione degli immobili pubblici prevista dall'art.58 del D.L. 112/2008;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 14 del 14 marzo 2014 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 22 del 26 aprile 2014 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 30 aprile 2014, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di cessione di immobili di proprietà del Comune (e della Provincia) di Udine;

UDITO nella Camera di consiglio del 30 aprile 2014 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso esponendo quanto segue:

"... c) il complesso denominato Palazzo Antonini Cernazai è stato assegnato al Comune di Udine e Provincia di Udine in quote uguali ed è oggetto del presente quesito. Tale complesso è composto da più immobili per una superficie totale di circa 8.939 mq destinati principalmente ad accogliere aule dell'Università di Udine, oltre al parco pertinenziale di circa 12.900 mq, ed è gravato da vincolo d'uso a favore dell'Ente Universitario di cui all'art.26 della L.546/1977.

Il valore totale del complesso Palazzo Antonini Cernazai assegnato in sede di trasferimento è stato pari a EUR 8.477.296,00, al netto del vincolo d'uso a favore dell'Università a cui lo stesso è soggetto. Nell'ipotesi di cessazione dell'utilizzo istituzionale da parte dell'Università e di riunione tra diritto d'uso e piena proprietà, il valore dell'immobile per Provincia e Comune di Udine è di EUR 17.871.700,00.

L'art.26 della Legge 546 del 1977, con cui è stata istituita l'Università di Udine, prevede che "sarà mantenuta a favore dell'Università degli studi di Udine l'assegnazione in uso gratuito

e la destinazione degli immobili di proprietà degli enti facenti parte del consorzio". Seppure l'espressione utilizzata dal legislatore sia impropria in quanto all'epoca gli immobili erano di proprietà del Consorzio e non degli enti facenti parte di esso, la norma non ha vincoli temporali ed è tutt'ora vigente e si applica perfettamente alla situazione post scioglimento del Consorzio.

Di fatto questa norma prevede che l'Università possa utilizzare gratuitamente l'immobile per i propri fini istituzionali (quindi gli immobili sono gravati da un vincolo d'uso ex lege) con obbligo di restituzione dello stesso ai proprietari quando non permane l'uso istituzionale. Rimane aperto il problema delle spese di manutenzione dell'immobile su cui non è chiara la competenza.

L'Università ha chiesto al Comune e alla Provincia la donazione dell'immobile al fine di poter gestire con maggiore flessibilità lo stesso, incrementare il loro patrimonio e risolvere il problema su chi deve sostenere i costi delle manutenzioni straordinarie.

La formulazione del quesito.

In questo contesto, si chiede a Codesta Corte se la cessione a titolo gratuito (donazione) di Palazzo Antonini da parte del Comune e della Provincia di Udine in favore dell'Università di Udine è compatibile con il principio di valorizzazione degli immobili previsto dall'art.58 del D.L.112/2008 ed in generale con il principio di "buona amministrazione" e "corretta gestione del patrimonio pubblico", tenuto conto del valore della "nuda proprietà" dello stesso pari a EUR 8.477.296,00 e che nell'ipotesi di estinzione del diritto d'uso il valore della proprietà piena è di EUR 17.871.700,00".

In aggiunta a quanto sopra, inoltre, i soggetti richiedenti forniscono ulteriori elementi ritenuti meritevoli di attenzione ai fini della "regolarità contabile e corretta e sana gestione finanziaria", riportando alcuni passi del parere della Sezione regionale di controllo del Veneto n.33/2009 nonché altri profili normativi e fattuali che contraddistinguono l'attuale assetto proprietario e vincolistico relativo all'immobile *de quo*.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. PI. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3,

comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000 - che per il Comune di Udine è il Sindaco e per la Provincia di Udine è il Presidente - e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente da tali organi.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. PI. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee

fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto la medesima afferisce alla problematica dell'obbligo per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di 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"* sancito dall'art.58 del D.L. 25 giugno 2008, n.112.

La suesposta problematica determina, infatti, evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi posto che i fini di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, perseguiti dalla norma, non possono essere realizzati se non tramite opportuna, ed anzi necessaria, attività di valorizzazione ovvero di dismissione.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

La materia oggetto del quesito riguarda la materia della valorizzazione ovvero dismissione degli immobili di proprietà di enti pubblici, come circoscritta in premessa e riferita alla normativa richiamata, risultando la sua corretta interpretazione decisiva ai fini della risposta al quesito, in linea con le coordinate generali riportate in premessa.

In particolare, ai sensi dell'art.58 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, vige un obbligo per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché per 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"* .

Tale norma rappresenta il punto di approdo di una lunga evoluzione normativa volta a valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare di proprietà di enti pubblici.

Infatti, nel corso degli anni '90, i provvedimenti legislativi che si sono occupati di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono andati moltiplicandosi, a partire dal D.L. 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 1990, n.403. A seguire è stato emanato il D.L. 5 dicembre 1991, convertito ex L. 25 gennaio 1992, n. 35 (che è risultato però in gran parte inapplicato).

Inoltre, nel corso degli anni '90 quasi tutte le leggi finanziarie, accompagnate dalla normativa specificamente dettata con riferimento agli Enti Previdenziali Pubblici, si sono occupate della tematica della valorizzazione o dismissione di immobili pubblici, cercando di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso (si vedano, in particolare: l'art. 9 della legge 24/12/1993 n. 537; l'art.12 della legge 15/05/1997 n. 127; l'art. 19 della legge 23/12/1998 n. 448; l'art. 3 bis del D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 224/2001; l'art. 7 del D.L. 15 aprile 2002 n. 63 convertito in legge n. 112/2002),

La produzione legislativa è giunta ad un significativo punto di approdo al principio della XIV legislatura con il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 401, che ha recato disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare.

Successivamente, il legislatore è comunque tornato ancora sulla materia, in particolare con il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale legge ha introdotto il «piano della alienazioni immobiliari» e all'art.58 è espressamente previsto per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché per società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, l'obbligo di redigere un elenco dei *“beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione”* (testo sostituito ad opera dell'art. 33-bis, comma 7, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come modificato dall'art. 27, comma 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214).

Una ulteriore spinta alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è avvenuta anche ad opera del D.Lgs. 28 maggio 2010, n.85 in materia di federalismo demaniale con il quale è stata prevista l'individuazione di beni statali che possono essere attribuiti agli enti territoriali e locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata.

Sempre sul profilo della valorizzazione degli immobili pubblici, una notevole importanza è rivestita dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto i “programmi unitari di valorizzazione territoriale”, i quali sono promossi dal Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia, dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici.

Inoltre, di un certo interesse, ai fini dell'esame della materia in argomento, è anche la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), con la quale in particolare si è disposta un'aggregazione delle procedure sulle locazioni passive (con una significativa valorizzazione del ruolo dell'Agenzia del Demanio) e una razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle Amministrazioni (razionalizzazione degli spazi degli edifici pubblici oggetto di numerosi ulteriori interventi, quali quello recato dall'art.3, co.9 D.L. 6 luglio 2012, n.95 – c.d. D.L. spending review – e, da ultimo, dal recente art.24 del D.L. 24 aprile 2014, n.66, al momento in cui si scrive ancora in attesa di conversione, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Per un'Italia coraggiosa e semplice").

Così delineato, ancorché senza pretese di esaustività, il quadro normativo di riferimento per la valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici di proprietà degli enti locali, si deve in questa sede evidenziare che l'evoluzione normativa dei processi di valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico ha risentito non poco delle

esigenze contingenti imposte dalla situazione delle finanze pubbliche, pur con il contemperamento delle finalità pubbliche assolte dai beni posseduti dagli enti locali (motivo per cui l'art.58 in esame limita la predisposizione degli elenchi ai beni non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti proprietari).

In particolare, si sono affermate due prevalenti impostazioni, sottese alle *ratio* ispiratrici degli interventi normativi in argomento: una prima impostazione caratterizzata da un approccio essenzialmente "aziendalista", tesa ad ottenere la dismissione a titolo oneroso del patrimonio e far così fronte alle più immediate esigenze di bilancio; una seconda impostazione caratterizzata, invece, da una maggior considerazione dell'interesse della collettività con la conseguente affermazione di processi che più che tendere alla mera dismissione del patrimonio mirano ad una sua concreta valorizzazione (non necessariamente in termini monetari) da realizzarsi all'interno di programmi unitari predisposti dagli enti proprietari, che non sono pertanto costretti a spogliarsi della titolarità dei beni così valorizzati (potendo ad esempio limitarsi a concedere temporaneamente i beni in affitto o in comodato).

Le succitate impostazioni sono entrambe temperate nella previsione dell'art.58 che infatti impone agli enti pubblici locali l'obbligo di predisporre elenchi di immobili *"non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione"*.

Il divieto imposto dalla norma riguarda quindi soltanto il non utilizzo dei beni non strumentali, mentre è facoltà degli enti proprietari procedere o alla dismissione di tali beni, con conseguente incasso del valore di mercato, o alla loro valorizzazione, con conseguente mantenimento della proprietà del bene valorizzato.

In questo contesto di riferimento, il parere richiesto dal Comune e dalla Provincia di Udine appare saldamente vincolato nella sua soluzione, oltre che dalle prescrizioni normative dell'art.58 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, anche dalla circostanza essenziale che la proprietà dell'immobile è stata acquisita con fondi regionali che sono stati erogati in funzione non solo dell'ente beneficiario del vincolo d'uso (l'allora istituenda Università di Udine), ma anche degli enti titolari della proprietà civilistica del bene (il Comune e la Provincia di Udine).

Sebbene i soggetti proprietari espongano di aver comunque corrisposto al consorzio promotore dell'Università importi asseritamente comparabili con il valore economico del bene, si deve evidenziare che l'Ente che in concreto ha sostenuto il peso finanziario dell'acquisto non risulta affatto coinvolto nelle decisioni relative all'eventuale mutamento degli assetti proprietari.

A tal riguardo, vale la pena di citare la L.r. 27 novembre 1967, n.26 che all'art.15 dispone che *"l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere finanziamenti straordinari all'Università di Trieste e ad altri enti che si assumano di attuare interventi particolari per lo sviluppo dell'Ateneo triestino e dell'istruzione superiore nel capoluogo e nell'ambito della regione"*. Inoltre, la stessa legge regionale n.26/67 precisa all'art.16 che *"gli interventi di cui all'articolo precedente, possono comprendere: a) l'acquisto, la costruzione, l'ampliamento ed il restauro di edifici, da destinare all'edilizia universitaria e a sedi di Istituti d'istruzione"*

superiore".

Invero, proprio in considerazione della finalizzazione del contributo erogato dalla Regione, l'alterazione delle attribuzioni proprietarie, concentrandole nell'Università beneficiaria del diritto d'uso, richiederebbe tra l'altro, fermi restando gli ulteriori elementi di cui si dirà, un *actus contrarius* da parte della Regione (la confusione tra la proprietà ed il diritto d'uso, qualora non sia adeguatamente evidenziata la permanenza del vincolo d'uso a fini universitari, ad esempio con una donazione modale, potrebbe infatti determinare una successiva circolazione dell'immobile libero dal vincolo di cui è attualmente gravato).

In tal senso, ha avuto modo di esprimersi anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 409/2013/SRCPIE/PAR dove si è affermato che *"per quanto rilevante in questa sede, va evidenziato che, avendo un vincolo di destinazione, l'immobile in questione rientra nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile. L'indisponibilità comporta che ai sensi dell'art. 828, comma 2, del c.c., tali beni "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti delle leggi che li riguardano". Essi, pertanto, sono commerciabili, e possono formare oggetto di negozi traslativi di diritto privato purché permanga lo specifico vincolo di destinazione all'uso pubblico, fino a quando non venga espressamente rimosso nelle identiche modalità con cui è stato costituito, e ciò in coerenza con il sopra citato art. 828, comma 2, c.c., la cui ratio deve essere individuata nel salvaguardare la destinazione dei beni dalle aggressioni dei privati o da atti di mala gestio (Cass. SS.UU. 16 febbraio 2011, n. 3813)"*.

La suesposta problematica, qui richiamata solo in termini generali coerentemente ai principi sottesi alla funzione consultiva di cui si è detto, anche in considerazione del fatto che la richiesta di motivato avviso attualmente in esame non aveva ad oggetto il ruolo della Regione nella dismissione o valorizzazione dell'immobile in questione, non sarà oggetto di ulteriore analisi, in quanto il presente motivato avviso viene risolto in base ai principi e ai criteri ispiratori dell'obbligo di valorizzazione o dismissione degli immobili pubblici recato dall'art.58 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112.

Su questa materia, la Corte dei conti ha già avuto più volte modo di esprimersi.

Ex plurimis, in questa sede non si può non richiamare la corretta applicazione del parere n.33 reso in data 22 aprile 2009 dalla Sezione regionale di Controllo per il Veneto, in quanto rappresenta un precedente specifico che è tuttora valido ed attuale.

Al riguardo, però, va precisato l'intero *iter* seguito dalla Sezione evitando le estrapolazioni riportate nella richiesta di motivato avviso inviata dal Comune e dalla Provincia di Udine, anche al fine di evitare letture distorte ed applicazioni foriere di danno.

Infatti, il parere n.33 si è pronunciato su due distinti quesiti provenienti dall'ente richiedente che, dovendo procedere alla programmazione degli interventi di valorizzazione del patrimonio di cui all'art. 58 comma 1 del D.L. n. 112/2008, conv. in L. n. 133/2008, aveva richiesto: a) se potesse cedere gratuitamente la proprietà di immobili ad enti come Università o enti di ricerca, per favorire lo svolgimento di attività di formazione o ricerca; b) in caso di risposta negativa, viceversa, se potesse procedere nella fattispecie alla concessione gratuita

degli immobili di proprietà provinciale tramite un contratto di comodato gratuito a tempo determinato, che manterrebbe la proprietà degli immobili in capo alla Provincia, trasferendo semplicemente l'uso con i relativi oneri di manutenzione.

Con riferimento al primo quesito, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha espresso *"forti perplessità"* evidenziando, *"che la cessione gratuita di un immobile non rientra tra le tipiche modalità di valorizzazione del patrimonio ipotizzate dal legislatore"*.

Infatti, lo scopo del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, che non sia strumentale alla loro attività, è quello di produrre un reddito che integri le entrate da destinare alle loro finalità istituzionali.

In tal senso, una cessione gratuita permanente (donazione) degli immobili non strumentali non solo non produrrebbe alcuna entrata economica per l'ente (smentendo quindi le finalità sottese al possesso di beni immobili non strumentali), ma addirittura rappresenterebbe una *"fonte di depauperamento – e dunque di danno - patrimoniale per l'ente, che è invece tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, e a scegliere la soluzione che ottimizzi al massimo i costi di gestione in relazione anche alle finalità cui il patrimonio è adibito"*.

Tali affermazioni non sono contraddette dalla circostanza che in alcuni casi, come quello in esame, il bene immobile è improduttivo di reddito perché vincolato ad un uso specifico, da parte di altro ente.

Invero, in casi come quello che riguarda la sede dell'Università di Udine la mera titolarità dei diritti reali immobiliari, ancorché improduttiva di reddito per scelta del legislatore (nazionale o regionale), rappresenta pur sempre una riserva di valore per l'ente proprietario.

Proprio la volontà legislativa di imporre un vincolo d'uso a favore di un ente diverso da quelli proprietari, infatti, rappresenta una scelta di lungo periodo volta a consentire, nell'immediato, l'utilizzo da parte dell'ente direttamente individuato dalla norma introduttiva del vincolo e, in prospettiva, l'utilizzo da parte degli enti pubblici titolari del bene.

Questi ultimi, infatti, potranno beneficiare direttamente del bene di cui sono proprietari qualora il vincolo previsto *ex lege* diventi inattuale e senza effetto, ad esempio per estinzione dell'ente beneficiario del vincolo, oppure nel caso di sopravvenuta inidoneità del bene ad assolvere le esigenze connesse al vincolo *et similia*.

Tali considerazioni spiegano perché nel citato parere n.33 del 22 aprile 2009 si è debitamente rimarcato, con argomentazioni condivise anche da questa Sezione, che *"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. Il rischio di depauperamento patrimoniale per l'ente potrebbe peraltro assumere connotazioni ancora più problematiche qualora l'Università dovesse, nella propria autonomia, deliberare la trasformazione in fondazione di diritto privato, avvalendosi della facoltà riservata dall'art. 16 del D.L. n. 112/2008 conv. in L. n. 133/2008".

Meno problematica risulta invece la concessione in comodato gratuito in quanto, sebbene anch'essa rappresenti una forma di utilizzo infruttifera, e dunque non in linea con la tradizionale redditività dei beni patrimoniali disponibili, purtuttavia non comporta un definitivo depauperamento da parte dell'ente, in quanto questo concede semplicemente in uso un bene, di cui può rientrare in possesso alla scadenza del termine, o addirittura immediatamente in caso di urgente ed imprevisto bisogno (art. 1809 c. 2 c.c.).

In tal senso, quindi, la Sezione regionale di controllo per il Veneto ha ritenuto che *"non risulta, dunque, precluso a priori per l'amministrazione l'utilizzo del comodato quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali. Ciò potrà avvenire, però, solo a seguito di attenta valutazione comparativa tra i vari interessi in gioco, rimessa esclusivamente alla discrezionalità e al prudente apprezzamento dell'ente, e che dovrà risultare da una chiara ed esaustiva motivazione del provvedimento"* (a conclusioni simili è recentemente giunta anche la Sezione regionale di controllo per la Campania con il parere n.273 del 21 novembre 2013).

Nel condividere pienamente le valutazioni sopra riportate, in quanto riguardano un precedente specifico, oggetto di valutazione conforme anche dalle altre Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, si considera altresì che nel caso in esame la possibilità di utilizzare una concessione in comodato è del tutto priva di utilità in quanto l'immobile in questione è già gravato *ex lege* da un vincolo d'uso a favore dell'Università di Udine.

Alla luce di quanto sopra, quindi, questa Sezione ritiene che la prospettata cessione definitiva a titolo gratuito (donazione) non sia compatibile con l'obbligo di valorizzazione contemplato dall'art.58 del D.L. 25 giugno n.112.

Né del resto, ai fini delle conclusioni di cui sopra rilevano gli ulteriori aspetti prospettati dal Comune e dalla Provincia di Udine come meritevoli di interesse in quanto, attenendo a specifiche circostanze della fattispecie concreta, non sono in grado di inficiare l'interpretazione fornita con il presente motivato avviso che discende direttamente dalla diversa estensione dei concetti di valorizzazione e dismissione contemplati dall'art.58 del D.L. 25 giugno 2008, n.112.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia;
di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 30 aprile 2014.

Il Relatore
f.to Marco Randolfi

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 27 maggio 2014.

Il preposto al Servizio di supporto
f.to dott. Andrea Gabrielli