



Città di Palermo

**COMUNE DI PALERMO**  
 AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE  
 Il Ragioniere Generale  
 Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
 ragionieregenerale@comune.palermo.it  
 Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)



C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Capo Area del Patrimonio – Dott.ssa Carmela Agnello

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto Dott. Sergio Pollicita

Al Sig. Assessore al Bilancio – Avv. Brigida Alaimo

Al Sig. Direttore Generale – Dott. Eugenio Ceglia

Al Sig. Segretario Generale – Dott. Raimondo Liotta

Al Collegio del Revisori

U.O. Direzione – Staff Ragioniere Generale  
 D.ssa Enrica Sarcinelli – [e.sarcinelli@comune.palermo.it](mailto:e.sarcinelli@comune.palermo.it)

OGGETTO: Utilizzo di immobili del patrimonio disponibile di un Ente locale – Deliberazione della Corte dei Conti – sez. regionale di controllo per la Lombardia n. 87 del 8.04.2024.

Si ritiene sottoporre all'attenzione delle SS.LL. la Deliberazione della Corte dei Conti indicata in oggetto (**Allegato "A"**), con la quale la sez. regionale di controllo per la Lombardia riscontra specifico quesito, formulato dal Sindaco di un Comune e segnatamente "se è compatibile con le normative di contabilità pubblica e col principio di redditività dei beni pubblici in particolare quelli ascrivibili al patrimonio disponibile comunale accedere ad un contratto in cui una società commerciale esercente servizi a rete, dietro pagamento simbolico, nummo uno, assume la piena e assoluta disponibilità del manufatto in cui ospita permanentemente apparecchiature necessarie alla gestione del servizio lasciando all'Ente Locale la proprietà dello stesso e accollando a questi gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del manufatto".

La Corte riscontra il quesito precisando preliminarmente che "Le finalità istituzionali concernenti i beni pubblici sono previste dal legislatore in varie disposizioni normative da cui si evince la necessità che la gestione di tali beni, compresi quelli del patrimonio disponibile, sia orientata al rispetto dei principi di economicità, adeguatezza, proporzionalità e gestione produttiva, anche qualora siano individuate forme alternative o sussidiarie di valorizzazione a salvaguardia dell'interesse pubblico (art. 3, comma 1, R.D. n. 2440/1923, art. 58, D.L. n. 112/2008)". E del resto è noto che "Lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre redditi, con la conseguenza che la concessione in uso gratuito di un immobile pubblico costituisce, in via generale, un utilizzo non coerente con le finalità del bene, poiché non reca alcuna entrata all'Ente (così Sezione Controllo Lombardia n. 164/2019/PAR)" ed ancora il principio in virtù del quale "poiché l'Ente è tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, l'uso gratuito, in assenza dei presupposti di legge, concretizzerebbe una ipotesi di depauperamento delle ricchezze della collettività amministrata in violazione del principio di buona amministrazione".

Ancora la Corte, premesso che non si rinviene nell'Ordinamento "alcuna disposizione che impedisca al Comune di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, se necessarie per raggiungere i fini che, in base



Città di Palermo

# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)



C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

*all'ordinamento, deve perseguire (cfr. Sezione Controllo Lombardia n.672/2010; vd. anche Sezione Piemonte n. 36/2014; Sezione Puglia n. 165/PAR/2014 e n.106/2022)”, evidenzia come “la concessione in uso – sostanzialmente - 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” pertanto, è subordinata, a mente dell’art. 12 della L. 241/90, “alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. 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”, predeterminazione che deve essere contenuta “nel regolamento dell’ente locale relativo alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, all’interno del quale vanno determinati i criteri di individuazione dei beneficiari”.*

Pertanto, solo se l’azione intrapresa dall’Ente è finalizzata al perseguimento dei fini istituzionali, l’attribuzione di beni a titolo gratuito non equivale ad un “*ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell’utilità che l’ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo*”.

Conclude la Corte, rammentando anche gli obblighi di pubblicazione regolamentati dal precitato art. 12, che “*Appartiene 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 e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico*” e che “*L’ utilizzo a titolo gratuito di un immobile facente parte del patrimonio disponibile dell’Ente deve essere disciplinato nel regolamento dell’ente locale relativo alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, che deve altresì determinare i criteri di individuazione dei beneficiari. Tale modalità di utilizzo del bene pubblico è consentita solo quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentale alla realizzazione di finalità istituzionali a vantaggio dei cittadini*”.

Lo scrivente, dall’esame dei documenti contabili delle Società partecipate, è venuto sovente a conoscenza di concessioni gratuite di beni immobili a favore delle proprie aziende ed ha reiteratamente invitato la Dirigenza competente alla verifica della legittimità di tali assegnazioni.

In questa sede si torna a raccomandare la pedissequa osservanza degli adempimenti *supra* delineati a tutela dell’Erario comunale.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

## Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Lombardia 8/4/2024 n. 87

Spetta al regolamento dell'ente la disciplina sugli immobili del suo patrimonio disponibile

### PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di \*\*\*\*\* ha formulato il quesito che testualmente si riporta: “ se è compatibile con le normative di contabilità pubblica e col principio di redditività dei beni pubblici in particolare quelli ascrivibili al patrimonio disponibile comunale accedere ad un contratto in cui una società commerciale esercente servizi a rete, dietro pagamento simbolico, nummo uno, assume la piena e assoluta disponibilità del manufatto in cui ospita permanentemente apparecchiature necessarie alla gestione del servizio lasciando all'Ente Locale la proprietà dello stesso e accollando a questi gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del manufatto”.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

#### 1. Considerazioni preliminari.

La Sezione prima di esaminare nel merito la richiesta di parere formulata dall'Ente è tenuta a verificare la sussistenza dei presupposti ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. 131/2003.

In base a consolidata giurisprudenza contabile<sup>1</sup> ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente;
- il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica;
- la problematica sottoposta all'esame della Sezione deve avere carattere di generalità e non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti ovvero ad altri organi giurisdizionali.

2.1. Ammissibilità in senso soggettivo. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di \*\*\*\*\* , organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell' art. 50 del TUEL.

#### 2.2. Ammissibilità in senso oggettivo.

Nel valutare l' ammissibilità in senso oggettivo si deve riconoscere che il quesito presenta carattere di generalità e non interferisce con altre funzioni della magistratura contabile o di altri organi giurisdizionali.

Per quanto concerne la riconducibilità alla materia della contabilità pubblica va osservato che tale locuzione fa riferimento alla “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” (ex multis Sezioni Autonomie n. 17/2020/QMIG).

Secondo giurisprudenza consolidata, la richiesta di parere, seppure originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere preordinata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, con l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

In applicazione di tali principi la Sezione ritiene che il quesito proposto dal Comune di San Vittore Olona presenti astrattamente risvolti inerenti alla contabilità pubblica e, in particolare, alla gestione del patrimonio dell'Ente locale (cfr. Sezione Controllo Campania, n. 357 del 2016; Sezione Controllo Lombardia, n.172/2014/PAR; Sezione Controllo Lazio, n. 87/2014/PAR; Sezione Controllo Sicilia n. 183/2021/PAR; Sezione Controllo Veneto n.109/2022/PAR).

In conseguenza, l'ausilio consultivo della Sezione può offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento.

### 3. Nel merito.

Il parere richiesto concerne l'utilizzo di un immobile del patrimonio disponibile dell'ente locale da parte di una società commerciale esercente servizi a rete, ad un costo simbolico ("nummo uno") per alloggiarvi apparecchiature necessarie alla gestione del servizio. Il Comune manterrebbe la proprietà e gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del manufatto.

Come sopra detto, l'analisi della Sezione sarà circoscritta agli aspetti generali, nei limiti consentiti dalla legge, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia oggetto del quesito.

Le finalità istituzionali concernenti i beni pubblici sono previste dal legislatore in varie disposizioni normative da cui si evince la necessità che la gestione di tali beni, compresi quelli del patrimonio disponibile, sia orientata al rispetto dei principi di economicità, adeguatezza, proporzionalità e gestione produttiva, anche qualora siano individuate forme alternative o sussidiarie di valorizzazione a salvaguardia dell'interesse pubblico (art. 3, comma 1, R.D. n. 2440/1923, art. 58, D.L. n.112/2008).

Lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre redditi, con la conseguenza che la concessione in uso gratuito di un immobile pubblico costituisce, in via generale, un utilizzo non coerente con le finalità del bene, poiché non reca alcuna entrata all'Ente (così Sezione Controllo Lombardia n. 164/2019/PAR).

Nel dettaglio, poiché l'Ente è tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, l'uso gratuito, in assenza dei presupposti di legge, concretizzerebbe una ipotesi di depauperamento delle ricchezze della collettività amministrata in violazione del principio di buona amministrazione.

Ad analoghe considerazioni si perviene in relazione alla eventuale gratuità anche delle utenze relative al bene concesso (così Sezione controllo Veneto n. 109/2022 con molteplici richiami).

A tale proposito va ricordato quanto agli oneri manutentivi, ordinari e straordinari, che l'art. 1808 del codice civile prevede l'obbligo del comodatario di sostenere le spese di manutenzione ordinaria e detta i criteri per la ripartizione di quelle straordinarie.

Fatte queste precisazioni va rilevato che il Collegio non ha motivo di discostarsi dall'orientamento già affermato da questa stessa Sezione nel senso che, nelle norme di contabilità non si rinviene alcuna disposizione che impedisca al Comune di effettuare attribuzioni patrimoniali a terzi, se necessarie per raggiungere i fini che, in base all'ordinamento, deve perseguire (cfr. Sezione Controllo Lombardia n. 672/2010; vd. anche Sezione Piemonte n. 36/2014; Sezione Puglia n. 165/PAR/2014 e n.106/2022).

La stessa deliberazione ha chiarito che "la natura pubblica o privata del soggetto che riceve attribuzione patrimoniale è indifferente se il criterio di orientamento è quello della necessità che l'attribuzione avvenga allo scopo di perseguire i fini dell'ente pubblico, posto che la stessa amministrazione pubblica opera ormai utilizzando, per molteplici finalità (gestione di servizi pubblici, esternalizzazione di compiti rientranti nelle attribuzioni di ciascun ente), soggetti aventi natura privata" (cfr. Sezione regionale Lombardia deliberazione n. 262/2012/PAR).

Come già evidenziato nella deliberazione di questa Sezione (672/2010/PAR), la concessione in uso – sostanzialmente - 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.

La disciplina generale di riferimento è contenuta nell'art. 12 della legge in materia di procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), in base al quale: "1. La concessione di sovvenzioni. ... e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. 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".

La "predeterminazione ... dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi" deve essere contenuta nel regolamento dell'ente locale relativo alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, all'interno del quale vanno determinati i criteri di individuazione dei beneficiari.

Pertanto, l'attribuzione di un vantaggio patrimoniale, anche a titolo gratuito, è consentita esclusivamente se risulti strumentale al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente, in quanto "se l'azione è intrapresa al fine di soddisfare esigenze della collettività rientranti nelle finalità perseguite dal Comune l'attribuzione di beni, anche se apparentemente a "fondo perso", non può equivalere ad un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione dell'utilità che l'ente o la collettività ricevono dallo svolgimento del servizio pubblico o di interesse pubblico effettuato dal soggetto che riceve il contributo" (così Sezione Controllo Lombardia n. 262/2012/PAR; nello stesso senso, Sezione Controllo Piemonte n. 40/2023/PAR ).

In buona sostanza, l'ente locale nell'esercizio della discrezionalità in ordine alla gestione del proprio patrimonio deve non solo evidenziare e pubblicizzare le finalità che intende perseguire con l'attribuzione a un terzo dell'uso essenzialmente gratuito di un immobile ma deve verificare che l'utilità sociale perseguita rientri nelle finalità istituzionali.

E' dunque sempre necessario evidenziare adeguatamente le motivazioni sottese all'atto di disposizione del bene nonché le finalità pubblicistiche perseguite (Sezione Controllo Puglia n. 113/2014/PAR; Sezione Controllo Veneto n. 109 cit.).

Appartiene 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 e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico.

Da ultimo, si rammenta che ai sensi dell'art. 26, comma 2 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii. ("Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni") "gli atti di concessione ... di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro" sono soggetti ad obbligo di pubblicazione, adempimento che costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti (Sezione Controllo Puglia n.106/2022/PAR).

## **P.Q.M**

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, in risposta al quesito posto dal Comune di \*\*\*\*\* , afferma il seguente principio:

“ L' utilizzo a titolo gratuito di un immobile facente parte del patrimonio disponibile dell'Ente deve essere disciplinato nel regolamento dell'ente locale relativo alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, che deve altresì determinare i criteri di individuazione dei beneficiari. Tale modalità di utilizzo del bene pubblico è consentita solo quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentale alla realizzazione di finalità istituzionali a vantaggio dei cittadini”.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 3 aprile 2024.