



Segreteria Generale

P.G. n. 449733/2022

Milano, 30 agosto 2022

Ai Direttori di Direzione

Ai Direttori delle Direzioni Specialistiche

Ai Direttori di Area

Ai Direttori di Progetto

e. p.c. All'Assessore al Bilancio e Patrimonio Immobiliare

Dott. Emmanuel Conte

Al Direttore Generale

Dott. Christian Malangone

Al Vice Direttore Generale

Dott.ssa Carmela Francesca

Al Capo di Gabinetto

Avv. Mario Vanni

Al Vice Capo di Gabinetto

Dott.ssa Mariangela Zaccaria

Al Vice Segretario Generale Vicario

Dott. Andrea Zuccotti

Al Vice Segretario Generale

Dott.ssa Maria Elisa Borrelli

Al Vice Segretario Generale

Dott.ssa Elisabetta Bove

Al Direttore della Direzione Avvocatura

Avv. Antonello Mandarano

Ai Revisori dei Conti

Dott. Quaranta Maurizio

Dott.ssa Laura Edvige Bordoli

Dott. Nicola Casati

**Oggetto:** Modalità di gestione beni patrimoniali disponibili. Condizioni e requisiti da osservare in caso di concessione in comodato d'uso gratuito - Indicazioni operative.

Gentili Direttori,

si segnala, per ogni valutazione di rispettiva competenza, la recente interessante deliberazione della sezione regionale di controllo per la Puglia n. 106/2022/PAR, con cui, in risposta ad una richiesta di parere avanzata dal Comune di Terlizzi (BA), si forniscono puntuali indicazioni in tema di concessione in comodato d'uso gratuito di un bene patrimoniale disponibile.

Più precisamente è stato chiesto alla Corte *“se sia possibile per un Ente Comunale, proprietario di un immobile destinato ad attività aventi scopi sociali ed edificato senza alcun onere in capo all'ente medesimo, concedere il medesimo immobile a titolo di comodato gratuito con determinazione di durata, a società cooperative senza scopo di lucro per l'esercizio delle loro attività aventi "alto valore sociale" e pubblico interesse, nel rispetto della normativa in materia di valorizzazione degli immobili comunali con la previsione di una valorizzazione "alternativa" attraverso la previsione dell'accollo da parte delle società comodatari degli oneri di gestione dell'immobile”*.

La Corte, dopo essersi pronunciata sull'ammissibilità dell'anzidetta richiesta, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, opera una utile ricostruzione giuridica ed, in particolare:

- richiama l'art. 119, comma 7, della Costituzione a mente del quale: *“I Comuni ... hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato”*;
- rammenta la distinzione, anche per ciò che attiene alle modalità di disciplina pubblicistica o *iure privatorum*, tra beni demaniali (art. 822 c.c.), patrimoniali indisponibili (art. 826, commi 2 e 3 c.c.) e patrimoniali disponibili;
- fa menzione dell'art. 230, comma 2, del TUEL secondo cui *“il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso di beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente”*;
- precisa che il medesimo TUEL prevede che gli enti locali sono tenuti a dotarsi di specifico regolamento disciplinante la gestione del proprio patrimonio, da approvarsi previo parere dell'organo di revisione ex. art. 239, comma 1, lett. b) n.7, del D.lgs. 267/2000;
- esamina le ulteriori misure per la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali contenute nel D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*), il cui art. 58 affida agli enti locali la formazione di elenchi di immobili suscettibili di *“valorizzazione ovvero di dismissione”*, nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali” (si veda, sul punto, anche la sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009 della Corte costituzionale).

Delineata la cornice giuridica disciplinante la gestione dei beni patrimoniali, la Sezione Regionale di Controllo, dopo avere puntualizzato che, alla luce dell'anzidetto quadro normativo, l'ordinaria gestione dei beni facenti parte del patrimonio immobiliare deve assicurarne la valorizzazione (*“con la conseguenza che tali beni dovrebbero costituire una fonte di reddito per gli*

*enti locali, rientrante nelle entrate di natura non tributaria”)*, richiama il disposto di cui all’art. 71, comma 2, del D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del terzo settore) che prevede che: *“Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli Enti del Terzo settore, **ad eccezione delle imprese sociali**, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La concessione in comodato ha una **durata massima di trent’anni**, nel corso dei quali l’ente concessionario ha l’onere di effettuare sull’immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell’immobile”*.

Nel fare altresì menzione della deliberazione n. 33/2008 della Sezione regionale di controllo per il Veneto nella parte in cui afferma che *“non risulta ... 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”*, la sezione Regionale della Puglia chiarisce però opportunamente che, atteso che siffatta modalità di utilizzo del bene patrimoniale disponibile si sostanzia in una attribuzione di un vantaggio nei confronti del soggetto beneficiario, l’Ente locale deve ritenersi obbligato alla osservanza dei precetti contenuti nell’art. 12 della legge 241/1990 e s.m.i<sup>1</sup>.

Più in particolare, secondo la Corte:

- il regolamento disciplinante la gestione dei beni patrimoniali di cui ciascun Ente deve dotarsi dovrà prevedere, nel rispetto dell’art. 12 della legge 241/1990, i criteri e le modalità di individuazione - previo espletamento di procedura selettiva di natura comparativa - del beneficiario (da individuarsi esclusivamente in soggetto che non persegue scopi di lucro);
- l’Ente locale dovrà aver cura di specificare volta per volta, con adeguata motivazione, la compatibilità finanziaria dell’intera operazione e le ragioni che consentono di ritenere recessivo l’interesse alla ordinaria fruttuosità di un bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall’ente stesso<sup>2</sup>.

Nel rinviare all’integrale lettura della deliberazione in argomento, alle cui indicazioni dovrà uniformarsi l’adozione/proposizione dei provvedimenti di rispettiva competenza, si reputa utile riportare di seguito le conclusioni cui perviene la Corte.

La concessione in comodato gratuito di un immobile, facente parte del patrimonio può avvenire nel rispetto delle seguenti condizioni:

- necessità di motivare la compatibilità finanziaria dell’intera operazione;
- necessità di evidenziare le ragioni che consentono di ritenere recessivo l’interesse alla ordinaria fruttuosità del bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall’ente;

---

<sup>1</sup> **Art. 12, legge 241/1990:** 1.“...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”

<sup>2</sup> Giova al riguardo richiamare la **deliberazione n. 172/2014 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia** secondo cui *“la concessione in comodato di beni di proprietà dell’ente locale è da ritenersi ammissibile nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcuno scopo di lucro nell’attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni”*.

- necessità di attivare una procedura selettiva di natura comparativa ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e di imparzialità;
- necessità di motivare la scelta del soggetto individuato, anche sulla base delle relative proposte progettuali;
- accertamento in concreto che il soggetto individuato non persegua scopi di lucro;
- verifica che il soggetto non fruisca di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere;
- rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 26 del D.lgs. n. 33/2013.

Le SS LL vorranno informare il proprio personale, uniformando l'attività dell'Ente alle superiori indicazioni.

***Il Segretario Generale***  
***Dott. Fabrizio Dall'Acqua***



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Enrico Torri
Referendario	Giovanni Natali
Referendario	Nunzio Mario Tritto, <i>relatore</i>
Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Lucia Minervini
Referendario	Giovanna Olivadese

ha adottato la seguente

**DELIBERAZIONE**

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Terlizzi (BA), assunta al protocollo della Sezione n. 2665 del 16.06.2022;

vista la disposizione recante protocollo interno n. 2685 del 17.06.2022;

udito il relatore, referendario dott. Nunzio Mario Tritto, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022, convocata con ordinanza n. 15/2022.

Premesso in

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Terlizzi (BA), con nota recante prot. n. 16942 del 16 giugno 2022, ha *in primis* rivolto «a Codesta Eccellentissima Corte dei conti la seguente richiesta di parere: se sia possibile per un Ente Comunale concedere un immobile di proprietà comunale, a titolo di comodato gratuito con determinazione di durata, ad una società

*cooperativa senza scopo di lucro per l'esercizio dell'attività di pubblica utilità e con rilevanza sociale dalla stessa espletata, con accollo delle spese di gestione in capo alla società comodataria, salvaguardando e perseguendo obiettivi di valorizzazione alternativa dell'immobile».*

In seguito, ha evidenziato il carattere di generalità e l'attinenza alla contabilità pubblica del quesito, ha ulteriormente affermato che le «*norme riguardanti il quesito sono l'articolo 32, comma 8, legge 23.12.1994 n. 724 e l'articolo 58, comma 7, del decreto legge 112/2008 (convertito in legge 06.08.2008 n. 133)*», ha poi puntualmente ricostruito la vicenda specifica che ha dato origine al quesito ed ha concluso rivolgendo «*istanza di parere a codesta Eccellentissima Corte dei Conti, al fine di conoscere se sia possibile per un Ente Comunale, proprietario di un immobile destinato ad attività aventi scopi sociali ed edificato senza alcun onere in capo all'ente medesimo, concedere il medesimo immobile a titolo di comodato gratuito con determinazione di durata, a società cooperative senza scopo di lucro per l'esercizio delle loro attività aventi "alto valore sociale" e pubblico interesse, nel rispetto della normativa in materia di valorizzazione degli immobili comunali con la previsione di una valorizzazione "alternativa" attraverso la previsione dell'accollo da parte delle società comodatarie (sic) degli oneri di gestione dell'immobile*».

Considerato in

## **DIRITTO**

### **1. Considerazioni preliminari**

**1.1** Preliminarmente all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, è necessario verificarne l'ammissibilità, ovvero, la sussistenza, nel caso di specie, del presupposto soggettivo (ossia della legittimazione del richiedente) e di quello oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto

della questione sottoposta all'esame del Collegio, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2 In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi *in primis* l'art. 7, comma 8 della legge 131 del 5 giugno 2003 (recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*») e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo) e con deliberazioni n. 3/2014 e n. 11/2020.

1.3 La Corte dei conti ha infatti stabilito che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere per come formulata, devono contestualmente sussistere alcune condizioni:

- il quesito dev'essere formulato dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ossia Regioni, Città Metropolitane, Province, Comuni);
- la richiesta dev'essere suscettibile nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006);
- la richiesta deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve

interferire, neppure potenzialmente, con le altre funzioni riservate alla Corte dei conti, né presentare connessioni con le funzioni giurisdizionali e requirenti della medesima Corte o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile e/o amministrativa;

- il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza (e discrezionalità) dell'Amministrazione; appare evidente, infatti, come sia preclusa alla Corte dei conti un'ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'ente, ciò in quanto tutte le funzioni svolte dalla medesima Corte si caratterizzano per il doveroso rispetto dei principi di legalità, competenza funzionale, terzietà ed indipendenza;
- la richiesta non è altresì ammissibile qualora, per la conseguente risoluzione della stessa, *"non si rinven[ga]no 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. 3/2014) o qualora la stessa si sostanzi in una richiesta di consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2020);
- il quesito deve poi collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di azioni e/o provvedimenti relativi alla

questione oggetto di richiesta di parere, ossia deve avere carattere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere, non essendo ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

## **2. Ammissibilità soggettiva**

**2.1** Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Terlizzi (BA), organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

**2.2** Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa direttamente dall'ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente art. 123, comma 4 della Costituzione. Ciò, comunque, non inficia l'ammissibilità della richiesta atteso che la formulazione dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche alla luce del fatto che nella Regione Puglia il suddetto Consiglio delle autonomie locali non risulta concretamente operante.

## **3. Ammissibilità oggettiva**

**3.1** Quanto al profilo oggettivo, va evidenziato che - come si è accennato - 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 compiere (di amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (si vedano, ad esempio, in tal senso le deliberazioni di questa Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 155/2021 e n. 47/2022), cui

spetta procedere alla adeguata e ponderata valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare conseguentemente le scelte decisionali più opportune.

**3.2** Secondo un principio ampiamente consolidato, infatti, 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; ne consegue che, coerentemente con gli ambiti di competenza assegnati alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il presente parere viene reso con precipuo ed esclusivo riguardo agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive interessate, unicamente avendo riguardo alle questioni di natura generale ed astratta, e non può essere interpretato quale intervento atto a validare eventuali determinazioni *in itinere*, ovvero già assunte o atti già adottati *ex post*, né scelte discrezionali dell'ente, che potrà al più trarre dal presente motivato avviso utili criteri di orientamento volti alla corretta applicazione delle norme che disciplinano i relativi aspetti contabili.

#### ***4. Il quesito posto dal Comune di Terlizzi (BA)***

**4.1** Il quesito posto dal Comune di Terlizzi (BA) in termini generali ed astratti può essere riassunto nei termini seguenti: se e a quali condizioni sia possibile per un comune concedere in comodato gratuito un immobile ad un soggetto che non persegua scopi di lucro per l'esercizio di attività di pubblica utilità e con accollo delle spese di gestione dell'immobile medesimo da parte del comodatario.

**4.2** Dal punto di vista oggettivo, la questione si delinea, pertanto, ammissibile in quanto relativa alla gestione del patrimonio dell'ente (*“la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assum[e] un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare ... la disciplina del*

*patrimonio*”: in tal senso, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006 e Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010).

**4.3** Premesso quanto sopra in ordine alla delimitazione di competenza della Corte nell’ambito dell’attività consultiva, e dunque non potendo sindacare nel merito le eventuali scelte amministrative (pregresse o future), né valutare l’esistenza dei presupposti che consentono di esprimersi sulla legittimità dell’azione gestionale, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia esamina il quesito formulato dall’Amministrazione comunale rimettente, astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta, offrendo unicamente una lettura interpretativa delle norme di contabilità pubblica che regolano la materia oggetto del quesito.

### **5. Il quadro normativo di riferimento**

**5.1** In primo luogo va ricordato come, ai sensi dell’art. 119, comma 7 della Costituzione “*I Comuni ... hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato*”.

**5.2** Non appare poi superfluo ricordare che nel patrimonio di ogni singolo ente vi possano essere:

- 1) beni demaniali (*ex artt. 822 ss. c.c.*), destinati *naturaliter* al soddisfacimento di una funzione avente imprescindibile rilevanza pubblica (che ne giustifica ed al tempo stesso connota la relativa disciplina);
- 2) beni patrimoniali indisponibili (di cui all’art. 826, commi 2 e 3 c.c.), anch’essi destinati ad un pubblico servizio e dunque anch’essi soggetti a disciplina pubblicistica;
- 3) beni patrimoniali disponibili, ossia tutti quei beni non rientranti nelle precedenti categorie e che i soggetti pubblici possono utilizzare *iure privatorum*, con l’ovvio limite del rispetto dell’interesse pubblico anche relativamente a tali beni.

5.3 Del resto, il legislatore ha ritenuto prioritaria la formazione di un patrimonio degli enti territoriali, tant'è che si è proceduto alla *“attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali”* (art. 19, comma 1, lett. a) della legge 5 maggio 2009, n. 42), con *“Gli enti territoriali cui sono attribuiti i beni ... tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale”* (art. 1, comma 2 del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 recante *“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*).

5.4 La valorizzazione funzionale dei beni trasferiti dallo Stato agli enti territoriali si aggiunge ad altri principi che - in generale - vanno osservati nella gestione dei beni pubblici, ossia quelli euro-unitari, quelli costituzionali (quali il buon andamento e l'imparzialità *ex art. 97 Cost.*) e quelli previsti dalle fonti primarie (ad esempio, il perseguimento dei fini determinati dalla legge ed il rispetto dei criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza *ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.*).

5.5 Ai sensi dell'art. 230, comma 2 del T.U.E.L., poi, *“Il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente”* e, sempre il T.U.E.L., ritiene che ogni ente debba dotarsi di un regolamento che disciplini le concrete modalità di gestione del proprio patrimonio (art. 239, comma 1, lett. b), n. 7 in tema di parere dell'organo di revisione sulle proposte di regolamenti relativi al patrimonio dell'ente).

5.6 Per quanto attiene ai beni del patrimonio indisponibile, inoltre, l'art. 32, comma 8 della legge 23 dicembre 1994 n. 724 (recante *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”*) ha previsto che *“A decorrere dal 1° gennaio 1995 i canoni annui per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni sono, in deroga alle*

*disposizioni di legge in vigore, determinati dai comuni in rapporto alle caratteristiche dei beni, ad un valore comunque non inferiore a quello di mercato, fatti salvi gli scopi sociali”.*

**5.7** Ulteriori misure di valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali sono contenute nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (e recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”) che, nell’art. 58, espressamente dispone: “*1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, 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. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio. 2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale .... 7. I soggetti di cui al comma 1 possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, anche per quanto attiene alla alienazione degli immobili di cui alla legge 24 dicembre 1993, n. 560” in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*

**5.8** Com’è stato evidenziato, “*si tratta di una norma che affida agli enti locali la formazione degli elenchi in essa previsti, sulla base di valutazioni demandate agli enti*

*medesimi, con lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali» (Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009).*

5.9 Individuate le principali norme di riferimento del caso in oggetto, l'esame successivo va incentrato sull'*an* ed il *quomodo* della concessione in comodato di un immobile comunale per l'esercizio di attività di pubblica utilità.

## **6. *Sull'ammissibilità del comodato di un immobile comunale per l'esercizio di attività di pubblica utilità***

6.1 Come si è visto *supra*, per i beni demaniali e per quelli facenti parte del patrimonio indisponibile, la Pubblica Amministrazione deve ricorrere a strumenti di marca pubblicistica (*id est* concessioni) mentre i beni facenti parte del patrimonio disponibile vengono gestiti dagli enti territoriali con atti posti in essere *iure privatorum*. In tutti i casi, comunque, vanno rispettati i principi euro-unitari, costituzionali e legislativi di cui si è detto.

6.2 L'ordinaria gestione dei beni facenti parte del patrimonio immobiliare degli enti locali, quindi, deve assicurare la valorizzazione degli stessi (con la conseguenza che tali beni dovrebbero costituire una fonte di reddito per gli enti locali, rientrando nelle entrate di natura non tributaria), tuttavia è anche vero che "Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (art. 3, comma 2 del T.U.E.L.) e pertanto la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo della comunità di riferimento possono (e devono) perseguirsi anche mediante l'uso migliore del patrimonio immobiliare.

6.3 Del resto, il *favor* dell'ordinamento per un utilizzo in chiave "sociale" della proprietà, oltre che all'interno della Costituzione, è rinvenibile in numerosi interventi legislativi, ad esempio l'art. 71, comma 2 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117

(contenente il c.d. Codice del Terzo settore) ai sensi del quale: *“Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile”*.

**6.4** Com'è stato sostenuto dalla giurisprudenza contabile, *“non risulta ... 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”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 33/2009), ciò in quanto non vi sono nell'ordinamento vigente norme che vietino *apertis verbis* concessioni in uso gratuito di beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile dell'ente locale; tuttavia, è evidente che tali concessioni si appalesino attributive di un vantaggio nei confronti del soggetto beneficiario (anche se lo stesso, come nel caso in esame, si accolla le spese di gestione dell'immobile) e pertanto dovrà trovare necessaria applicazione l'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. in base al quale: *“1. ... 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”*.

**6.5** Ed è ovvio che tale *“predeterminazione ... dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”* non può che essere contenuta nel regolamento

dell'ente locale relativo alla gestione del proprio patrimonio immobiliare, all'interno del quale vi deve essere l'individuazione (e successiva pubblicazione) dei criteri di individuazione dei beneficiari.

**6.6** Oltre al rispetto della normativa citata e del relativo regolamento, poi, l'ente locale dovrà esplicitare nelle motivazioni dell'atto concreto che andrà a stipulare (ossia il contratto di comodato) in primo luogo la compatibilità finanziaria dell'intera operazione posta in essere con la situazione economica dell'ente e poi le ragioni che consentono di ritenere recessivo l'interesse alla ordinaria fruttuosità di un bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall'ente stesso (ai sensi dell'art. 2 Cost., ad esempio). In effetti, com'è stato giustamente affermato, *“la concessione in comodato di beni di proprietà dell'ente locale è da ritenersi ammissibile nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcuno scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2014).

**6.7** Naturalmente la valutazione/ponderazione tra i vari interessi (e la conseguente scelta di quelli prevalenti) nonché la verifica della compatibilità finanziaria e gestionale dell'atto dispositivo, è rimessa esclusivamente alla discrezionalità ed al prudente apprezzamento dell'ente, che si assume la responsabilità della scelta.

**6.8** Ovviamente, assai difficile (se non impossibile) risulterà, ad esempio, giustificare la scelta della concessione in comodato di un bene fino a prima oggetto di un contratto di locazione, che determina logicamente il venir meno di un'entrata per l'ente.

**6.9** Dopo aver individuato, pertanto, le ragioni di tutela dell'interesse pubblico che consentono la concessione in comodato di un bene immobile comunale, l'ente locale dovrà procedere alla scelta del contraente.

**6.10** Anche in considerazione del numero di soggetti che potrebbero risultare interessati dall'utilizzo ed impiego del bene in oggetto, è da ritenersi preferibile una procedura selettiva di natura comparativa (definita "*confronto concorrenziale, lato sensu inteso*" dalla sentenza n. 53/2019 della Sezione giurisdizionale per il Molise della Corte dei conti) ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e di imparzialità, sempre nel rispetto del già ricordato art. 12 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. (ed analogamente a quanto previsto, ad esempio, circa i c.d. interventi di sussidiarietà orizzontale dall'art. 189, comma 1 del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii.), che si concluda con una valutazione motivata della scelta effettuata, anche sulla base delle proposte progettuali presentate dai soggetti interessati; in effetti, questi ultimi devono necessariamente non perseguire scopi di lucro e tale qualità, sulla scorta della costante giurisprudenza contabile, va accertata in concreto, "*verificando non solo lo scopo o le finalità perseguite dall'operatore, ma anche e soprattutto le modalità concrete con le quali viene svolta l'attività che coinvolge l'utilizzo del bene pubblico messo a disposizione*" (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 716/2012).

**6.11** Andrà inoltre verificato che il soggetto individuato, per lo svolgimento di eventuali attività all'interno dell'immobile ceduto in comodato, non fruisca comunque di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere, che determinerebbero indebite duplicazioni di vantaggi, consistenti nel mancato pagamento dei canoni di locazione all'ente locale e nell'ottenimento di altri contributi (regionali, statali, ecc.) e che non sarebbero viepiù compensate dall'accollo delle spese di gestione dell'immobile. Tale accollo, del resto, determinerebbe l'apposizione al comodato -

contratto reale a titolo gratuito - di un *modus* (o onere) a carico del comodatario di natura così modesta da non assumere il carattere di controprestazione (Cassazione civile, Sez. III, ordinanza n. 1039 del 17 gennaio 2019), non snaturando conseguentemente l'essenza sostanzialmente gratuita del contratto stesso.

**6.12** *Last but not least*, ai sensi dell'art. 26, comma 2 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii. (recante "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*"), poi, "*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, che costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti.

**6.13** E' altresì chiaro che allo scadere del contratto, l'immobile - che fa comunque parte del patrimonio dell'ente locale - tornerà nella sua piena disponibilità, circostanza che potrà verificarsi anche in caso di "*un urgente e impreveduto bisogno*" dell'ente locale (ai sensi dell'art. 1809, comma 2 c.c.).

## ***7. Il comodato di un immobile comunale per l'esercizio di attività di pubblica utilità da parte di un ente in stato di dissesto***

**7.1** Quanto *supra* evidenziato non trova applicazione, tuttavia, nel caso di enti in stato di dissesto: in effetti, come ricordato dalla Sezione regionale di controllo per la Sicilia della Corte dei conti nella deliberazione n. 183/2021, "*le disposizioni che regolano l'attività di disposizione dei beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici e i ... principi elaborati dalla giurisprudenza contabile incontrano un preciso limite nella condizione dello stato di dissesto in cui versa il comune, al quale si applica l'art. 251, comma 5, del D.Lgs 267/2000 che recita: "per il periodo di cinque anni, decorrente dall'anno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ai fini della tassa di smaltimento rifiuti solidi urbani, gli enti che hanno dichiarato il dissesto devono applicare misure tariffarie che*

*assicurino complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio e, per i servizi produttivi ed i canoni patrimoniali, devono applicare le tariffe nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti (...)” ; ed ancora, ai sensi dell’art. 255, comma 9, del TUEL “ l’organo straordinario di liquidazione procede alla rilevazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini dell’ente, avviando, nel contempo, le procedure per l’alienazione di tali beni”. Appare evidente, pertanto, che nell’ambito della procedura di dissesto, che risulta disciplinata da un corpus normativo speciale e di stretta applicazione, la gestione del patrimonio disponibile deve costituire fonte diretta di reddito o attraverso l’imposizione di un canone nella misura massima consentita in relazione al valore del bene ovvero attraverso l’alienazione, ai fini del reperimento della massa attiva necessaria per far fronte alla massa passiva” e pertanto non sono possibili concessioni di beni in comodato da parte degli enti in stato di dissesto.*

## **8. Conclusioni**

**8.1.** Questa Sezione regionale di controllo, quindi, ritiene conclusivamente di poter rispondere al quesito avanzato dal Comune di Terlizzi (BA) nei termini seguenti: un ente locale, qualora non si trovi in stato di dissesto, può concedere in comodato gratuito un immobile ad un soggetto che non persegua scopi di lucro per l’esercizio di attività di pubblica utilità e con accollo delle spese di gestione dell’immobile medesimo da parte del comodatario nel rispetto dei principi euro-unitari, costituzionali, legislativi e regolamentari; in particolare: a) andrà motivata la compatibilità finanziaria dell’intera operazione posta in essere con la situazione economica dell’ente, b) andranno evidenziate le ragioni che consentono di ritenere recessivo l’interesse alla ordinaria fruttuosità del bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall’ente, c) andrà attivata una procedura selettiva di natura comparativa ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e di imparzialità, nel rispetto dell’art. 12 della legge n. 241/1990, d)

andrà motivata la scelta del soggetto individuato, anche sulla base delle relative proposte progettuali, e) andrà accertato in concreto che il soggetto individuato non persegua scopi di lucro, f) andrà verificato che il soggetto individuato, per lo svolgimento di eventuali attività all'interno dell'immobile ceduto in comodato, non fruisca comunque di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere, g) dovrà rispettarsi l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 26 del D.Lgs. n. 33/2013.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per la Puglia esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco di Terlizzi (BA).

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022.

Il Magistrato Relatore

F.to Nunzio Mario TRITTO

Il Presidente

F.to Enrico TORRI

Depositata in Segreteria il 21 luglio 2022

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore Sabato