



CORTE DEI CONTI

La Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai seguenti magistrati:

- Rossella SCERBO	Presidente
- Antonio BARRILE	Consigliere (relatore)
- Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
- Sabina PINTO	Referendario
- Maria Rosaria PEDACI	Referendario
- Filippo Maria SALVO	Referendario
- Maria LEPORE	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nella Regione Calabria;

VISTA la legge 266/2005 art. 1 comma 173;

VISTA la nota prot. 17595 del 19 giugno 2024 acquisita al prot. Corte dei conti n. 4043 del 24 giugno 2024 con cui il Presidente della Provincia di Vibo Valentia ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione Regionale di controllo a mezzo p.e.c;

Vista la determina n° 20 del 24 giugno 2024 con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta al sottoscritto relatore;

VISTA la determina n° 21 del 24 giugno 2024 con il quale il Presidente di questa sezione di controllo ha convocato la sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella Camera di consiglio del 17 luglio 2024 il relatore, Consigliere Antonio Barrile

FATTO

Con la nota di cui in epigrafe, la Provincia di Vibo Valentia, in persona del Presidente, ha investito la Sezione della seguente richiesta di parere, ex l. 5 giugno 2003, n. 131: *“l'Ente provinciale è proprietario di un appezzamento di terreno censito catastalmente nel Comune di Vibo Valentia e compreso nell'apposito elenco dei beni del patrimonio disponibile con relativa indicazione della sua valorizzazione e/o dismissione. Sarebbe volontà dell'Ente compiere un atto di liberalità (donazione modale) in favore del demanio o della Regione Calabria, affinché possa essere realizzata una struttura ospitante gli uffici del Comando provinciale della Guardia di Finanza. Tale opera riveste importanza prioritaria sul territorio provinciale e si colloca in una strategia più ampia tesa a rafforzare l'affermazione dei principi di legalità condivisi in toto dall'Ente Provincia”*.

AMMISSIBILITA'

In via preliminare, la Sezione deve verificare l'ammissibilità della richiesta di parere, in relazione sia al soggetto richiedente, che al contenuto oggettivo del quesito.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo *“ulteriori forme di collaborazione”* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *“nonché pareri in materia di contabilità pubblica”*, aggiungendo che *“analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da comuni, province e città metropolitane”*.

Ai fini della ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: quello soggettivo (legittimazione del soggetto

richiedente) e quello oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale e astratto della richiesta).

La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, il consiglio regionale, provinciale, comunale).

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, la richiesta risulta, dunque, ammissibile poiché proviene direttamente dal Presidente della provincia, organo rappresentativo dell'ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267 anche alla luce della circostanza che il Consiglio delle Autonomie Locali della Calabria, benchè istituito, non risulta ancora essere operativo.

** * * **

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, la sussistenza di uno specifico interesse alla soluzione del quesito, la generalità ed astrattezza del quesito formulato, la necessità che il quesito non abbia ad oggetto un provvedimento o un atto già adottato e, infine, ma certo non da ultimo, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la materia della "contabilità pubblica", precisando che "la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che

regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

La nozione di "contabilità pubblica" non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Secondo le Sezioni Riunite, *"Si vuole in tal modo evidenziare come talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei*

principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio. [...] Per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

Nella fattispecie, il quesito formulato riguarda la materia della donazione modale di un bene immobile, comportamento, conseguentemente, idoneo a ripercuotersi sul mantenimento degli equilibri di bilancio poiché la donazione è da intendersi come particolare atto di liberalità in cui, oltre alla presenza di un vantaggio per il donatario vi è anche un corrispondente depauperamento per il donante e tale nocumento ha evidenti riflessi anche sugli equilibri di bilancio.

Risultando sotto tale aspetto pertinente alla materia della contabilità pubblica ed essendo stata rappresentata dall’ente l’esistenza di un rilevante interesse pubblico in quanto le finalità dell’atto vengono indicate nel perseguimento degli interessi pubblici a mezzo affermazione dei principi di legalità, sussiste anche uno specifico interesse alla soluzione del quesito che, inoltre, non ha ad oggetto un atto o provvedimento già assunto dall’ente.

La richiesta di parere, però, alla luce della sua formulazione, si manifesta ammissibile solo in relazione alla interpretazione in via generale ed astratta della normativa concernente la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'ente ma non in relazione al particolare caso concreto il quesito può essere considerato ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

MERITO

Occorre, in primo luogo, osservare che l'istituto della donazione previsto dall'art. 769 c.c. è ritenuto applicabile non solo alle persone fisiche ma anche alle persone giuridiche che la giurisprudenza ritiene capaci di donare ai sensi dell'art. 774 c.c. e ciò in quanto la capacità di agire e la capacità giuridica degli enti pubblici risulta disciplinata dalle disposizioni relative alle persone giuridiche. La giurisprudenza, però, ha costantemente affermato il principio, pienamente condiviso dalla Corte, che, per come statuito dal Consiglio di Stato nella sentenza n° 126, del 01/03/2005 dep. 18/01/2006: *"...nel nostro ordinamento giuridico la capacità giuridica e di agire degli Enti Pubblici è disciplinata dalle disposizioni di diritto positivo relative alle persone giuridiche ma, in relazione al principio della necessaria evidenza pubblica delle scelte effettuate da detti Enti, le persone giuridiche pubbliche possono assumere impegni solo nei limiti e nei modi stabiliti dalla legislazione che regola la loro attività per il perseguimento dei fini che sono loro assegnati (in tal senso cfr. tra le altre decisioni del Consiglio di Stato Adunanza Generale n. 2/2000 del 17 febbraio 2000 e Sezione Quinta n. 6281 del 13 novembre 2002)."*

In applicazione del suddetto principio la Provincia di Vibo Valentia, quale ente pubblico, ha dunque piena capacità di procedere a donazioni modali che risultano disciplinate dall'art. 793 c.c. ma, oltre che sottostare ai limiti ipotizzati dal codice civile, deve anche esercitare la

capacità ad agire che le è attribuita rispettando i limiti ed i modi stabiliti dalla legislazione che regola la sua attività per il perseguimento dei fini che sono a lei assegnati.

Tali limiti sono da rinvenirsi nei principi di buon andamento e sana gestione finanziaria sanciti dall'art. 97 della Costituzione, come recepiti dalla normativa positiva di riferimento evidenziata dall'amministrazione nella richiesta, con la specificazione che l'art. 3, comma 1, del R.D. n° 2440/1923, che disciplina i contratti attivi stipulati dalla P.A. e sancisce l'obbligo che gli stessi siano preceduti da pubblici incanti, salvo motivate particolari ragioni, non si ritiene possa ricomprendere i contratti caratterizzati da liberalità o a titolo gratuito per l'assenza del requisito della bilateralità del sacrificio (Sez. Controllo Campania, deliberazione n. 205/2014; Sez. Controllo Piemonte, deliberazione n. 16/2020). Tutti i restanti riferimenti legislativi citati nella richiesta (art. 58 del D. L. n. 112/2008; art. 56 bis, comma 11, del D. L. n. 69/2013; art. 7, comma 5 del D.L. n. 78/2015 e L. n.241/1990) risultano sempre caratterizzanti la necessità che i beni immobili dell'ente, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, siano opportunamente valorizzati.

Tale valorizzazione, poi, è resa obbligatoria per gli enti locali dall'art. 230 del TUEL che espressamente sancisce che gli enti locali devono predisporre al termine dell'esercizio lo stato patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 1 e n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

La necessaria valorizzazione degli immobili di proprietà dell'ente non esclude, comunque, la possibilità della loro donazione per il raggiungimento di finalità di interesse pubblico e sicurezza. Sul punto, anche se in relazione ai rapporti tra enti locali e Ministero dell'Interno, si è già pronunciata la Sezione Autonomie con deliberazione n° 16/2006 statuendo, tra l'altro, che: “ *La finalità di potenziamento della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza trova*

pieno riconoscimento nell'ambito dell'autonomia degli enti, che sono chiamati a valutare le necessità della collettività amministrata in termini di priorità e di compatibilità finanziarie e gestionali e, sulla scorta di tali valutazioni, ad avviare le eventuali concertazioni interistituzionali, volte all'adozione di specifici protocolli d'intesa che individuino obiettivi e risorse." così come altre Sezioni regionali che, in maniera conforme, pur rilevando che: *"la cessione gratuita (donazione modale), di beni pubblici, di norma, non sia consentita perché incompatibile con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della P.A."* (Sez. Contr. Lombardia n. 164/2019/PAR), concludono tutte nel ritenere che sia responsabilità e competenza dell'amministrazione la rigorosa valutazione in concreto della sussistenza delle condizioni legittimanti la donazione modale nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico (Sez. reg. Contr. Piemonte n. 409/2013; Sez. Reg.Contr. Lombardia n. 164/2019; Sez. Reg. Contr. Basilicata 59/2022).

Questo Collegio ritiene di non doversi discostare dai principi affermati nelle decisioni sopra richiamate e di dover confermare che la valutazione della possibilità di una donazione modale, piuttosto che di un diverso atto traslativo della proprietà, rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità dell'amministrazione che dovrà accertare, sulla base della situazione concreta, se la cessione gratuita del bene in questione concretizza la migliore e corretta gestione del proprio patrimonio ed il soddisfacimento di un interesse pubblico.

La provincia, nella propria richiesta, evidenzia poi di essere ente strutturalmente deficitario. Tra le limitazioni derivanti dalla suddetta condizione, che vengono enunciate nell'art. 243 del TUEL, non si rinviene alcun vincolo relativo al porre in essere donazioni modali ma la particolare condizione finanziaria impone una ancor maggiore prudenza nel processo valutativo dell'ente dovendosi anche considerare l'eventuale incidenza dell'alienazione

patrimoniale sui Parametri obiettivi onde evitare che sia da ostacolo al completo risanamento finanziario.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, si pronuncia sulla richiesta di parere avanzata dalla Provincia di Vibo Valentia nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Catanzaro, nella camera di consiglio del 17 luglio 2024

Il Relatore

Il Presidente

Antonio Barrile

Rossella Scerbo

FIRMATO DIGITALMENTE

FIRMATO DIGITALMENTE

Depositato in segreteria il 23 luglio 2024

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Manuela Giacobbe

FIRMATO DIGITALMENTE