



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario

Nella camera di consiglio del 20 maggio 2026

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 e successive modificazioni;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/2014;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/2020/QMIG;

VISTA la nota del 6.05.26, acclarata al protocollo CdC n. 2579 del 6 maggio 2026, con la quale il Comune di Pratola Serra (AV) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

VISTA l'istanza con la quale il Magistrato relatore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 92/2026, con la quale è stata accolta la suddetta istanza ed è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2026, ai fini della trattazione in sede collegiale;

Udito il relatore Dott.ssa Stefania Calcari

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Comune di PRATOLA SERRA (AV) ha formulato la seguente richiesta di parere.

“Questo Comune è proprietario di una tendostruttura che fu realizzata per ospitare, provvisoriamente, l'istituto scolastico del capoluogo, in attesa della conclusione dei lavori di ristrutturazione dell'edificio scolastico.

Allo stato attuale la struttura risulta non in uso, in quanto a seguito della conclusione dei lavori di ristrutturazione dell'immobile scolastico, non è stata fruita per altri impieghi.

Nel 2021 con Delibera della Commissione Straordinaria con i poteri di Consiglio n.19 del 30/9/2021, è stato approvato il Piano di riequilibrio che al punto 9.6 recita quanto segue:

“La Commissione Straordinaria ha programmato nel documento unico di programmazione la alienazione di alcuni immobili ritenuti non strumentali per le esigenze istituzionali dell'ente. Ovviamente gli eventuali introiti saranno utilizzati per il ripiano anticipato dei debiti riconosciuti”. Successivamente, con Delibera della Commissione Straordinaria con i poteri di Consiglio n.18/2021, fu approvato il DUP 2021/2023, all'interno del quale erano stati indicati gli immobili da

alienare/valorizzare e tra questi non era stata inserita la tendostruttura. Analogo discorso per il DUP 2022/2024 approvato con Delibera della Commissione Straordinaria con poteri di Consiglio n. 13/2022. La tendostruttura fu inserita nel Piano delle Alienazioni 2023/2025. Infatti fu redatta apposita perizia di stima da parte dell'UTC, in data 29/3/2023, che attribuiva alla stessa un valore pari a € 187.753,19. Sulla base di tale perizia furono pubblicati 2 bandi per l'alienazione che sono andati tutti deserti. A tal proposito, viste le condizioni di degrado della tendostruttura, fu richiesto l'aggiornamento della perizia di stima. Pertanto fu attribuito un nuovo valore di mercato, in considerazione delle caratteristiche della struttura nonché della funzionalità tecnica della stessa, che si è ridotta a causa della carenza di manutenzione e a causa del protrarsi di una serie di problematiche connesse alle caratteristiche di tenuta dei teli in pvc, che non sono state risolte e che hanno comportato infiltrazioni nella struttura. Infatti si sono verificate intense precipitazioni meteoriche con forti venti che hanno ulteriormente aggravato le condizioni già precarie in cui versava la copertura, creando infiltrazioni cospicue di acqua meteoriche dalla copertura a causa del deterioramento della tenuta dei teli, che a causa della mancanza di interventi di manutenzione, è peggiorata ulteriormente. Alla luce di ciò si è stimato un valore pari a € 99.330,00 che sottratto dei costi di smontaggio e smaltimento del materiale non più riutilizzabile, è risultato essere pari a € 58.930,00. Sono stati, successivamente, espletati tre procedimenti di asta pubblica per l'alienazione del bene, tutti andati deserti.

Alla luce di quanto su esposto, considerando:

- i 5 esperimenti di asta andati deserti, nonostante l'aggiornamento del valore del bene e quindi la scarsa appetibilità dello stesso sul mercato immobiliare;*
- le condizioni precarie in cui versa la struttura, che peggiorano di giorno in giorno, a causa del permanere delle infiltrazioni;*
- che la permanenza del bene nel patrimonio comunale comporterebbe oneri per la rimozione e lo smaltimento della struttura esistente stimati in € 25.000,00;*
- l'antieconomicità di interventi di manutenzione che dovrebbe sostenere l'Ente per rendere di nuovo l'immobile fruibile;*
- che nel piano di riequilibrio non si fa riferimento all'alienazione di questo bene, in quanto non inserito nel DUP, approvato successivamente nel 2021 e che, pertanto, l'eventuale alienazione dell'immobile non è stata utilizzata come fonte di copertura del disavanzo o di altre passività.*

Si chiede alla On.le Corte se può essere perseguita l'ipotesi di espletare una procedura di gara ad evidenza pubblica, per individuare l'operatore a cui donare il bene, il quale si farà carico sia dello smontaggio che dell'eventuale smaltimento dei materiali non riutilizzabili.

Alla richiesta di parere allega la circolare n. 130/2004 all.6, concernente la tabella dei codici dei contratti, senza alcun richiamo o attinenza.

DIRITTO

In via preliminare, va rilevato che l'ente richiede il parere senza richiamare la normativa sottesa alla richiesta stessa. Al riguardo il Collegio evidenzia che è intervenuta in materia di funzione consultiva della Corte dei conti la novella normativa, introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026.

In particolare l'art. 2, comma 1, della legge 1 del 2026, prevede che *[l]a sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo [...]*

Orbene, si rileva come questa Sezione si sia già pronunciata circa la latitudine applicativa della disposizione appena richiamata e dei suoi rapporti con la funzione consultiva disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Invero, con deliberazione n. 79 del 5 marzo 2026, questa Sezione ha espresso il principio secondo il quale la disposizione normativa di cui alla legge n. 1 del 2026 riveste carattere di specialità rispetto all'attività consultiva di cui all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003, ritenendo quindi tutt'ora sussistente *“una competenza generale della Corte dei Conti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del giudice contabile in materia di funzione consultiva”* (cfr., per la natura speciale della nuova disciplina, SRC Veneto, deliberazione n. 42/2026 e SRC Sicilia, deliberazione n. 12/2026; vd. anche SRC Campania nn. 87, 114,115/2026).

Si è pronunciata su tale tematica anche la Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con le delibere nn. 1 e 2/2026, chiarendo che

accanto alla competenza generale a rendere pareri in materia di contabilità pubblica su questioni generali e astratte, fondata sul menzionato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, il citato art. 2 prevede un'ulteriore funzione consultiva (introdotta dall'avverbio "anche") in riferimento a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete che riguardano l'attuazione del PNRR o del PNC, subordinandola a una triplice condizione: il superamento della soglia di valore sopra indicata; l'estraneità della questione al controllo preventivo di legittimità; l'estraneità a fatti per i quali la Procura abbia inviato un invito a dedurre.

Ciò precisato, il parere rientra nella funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In punto di **ammissibilità** si evidenzia che con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere all'esame è ammissibile sotto il profilo **soggettivo**, in quanto formulata dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente. Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 ed alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Sotto il profilo **oggettivo**, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

In merito, (attinenza alla "materia di contabilità"), la Corte ha affermato che la "*nozione di contabilità pubblica*", assume tendenzialmente "*un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...] 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*" (deliberazione 5/AUT/2006).

In particolare, le Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54/2010 hanno specificato che, *“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”* ma, *“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”*.

L’attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, tuttavia, non esaurisce la valutazione in ordine all’ammissibilità della richiesta.

Il limite della funzione consultiva, come sopra precisato, comporta l’esclusione di qualsiasi possibilità d’intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell’esclusiva competenza dell’autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (cfr. atto d’indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9).

L’esatta portata di questo profilo di ammissibilità oggettiva è stata chiarita in un arresto nomofilattico (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG). Segnatamente, la pronuncia *de qua* precisa che il requisito, di elaborazione pretoria, della generalità ed astrattezza *“non modifica i caratteri formativi del parere, né altera gli elementi strutturali dell’apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali”*.

Inoltre, la funzione consultiva, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all’esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto la richiesta di parere formulata dal Comune istante si configura ammissibile esclusivamente entro i limiti relativi dell'interpretazione, in via generale ed astratta, della normativa concernente la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare ma non sulle specifiche operazioni di gestione prospettate.

Ciò posto e specificato che la concreta decisione è prerogativa propria dei competenti organi comunali, la richiesta dell'Ente istante verrà scrutinata nei limiti in cui sia volta a fornire indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare nella gestione del patrimonio pubblico, orientato alla realizzazione di un interesse pubblico, ambito nel quale può, in astratto, ricondursi anche la fattispecie prospettata (cfr. delibera n. 16/2020 SRC Piemonte).

In tale direzione la più volte citata delibera n. 54/2010 delle Sezioni Riunite nella quale il concetto di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva consiste, prioritariamente, nel sistema di principi e di norme che regolano "l'attività finanziaria e patrimoniale" dello Stato e degli enti pubblici.

Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile, entro i limiti sopra individuati, sotto il profilo dell'inerenza alla materia di contabilità pubblica, in quanto attiene all'interpretazione delle norme che disciplinano la gestione del patrimonio immobiliare del Comune.

Del resto, va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale

MERITO

Come evidenziato nella deliberazione n. 16/2020 della SRC Piemonte, l'art. 769 c.c. definisce la donazione come un contratto con il quale una parte (donante), per spirito di liberalità (*animus donandi*) arricchisce gratuitamente, senza esservi tenuto, neanche in adempimento di un dovere morale e sociale, l'altra parte, disponendo in suo favore di un diritto (donazione reale) o assumendo, verso la stessa parte, un'obbligazione (donazione obbligatoria).

Inoltre, l'art. 793 c.c. prevede la c.d. donazione modale nel senso che la donazione può essere gravata da un onere. In tal caso il donatario è tenuto all'adempimento dell'onere entro i limiti del valore della cosa donata.

In generale, non vi è nell'ordinamento una norma specifica concernente la capacità di donare degli enti pubblici, tra i quali i Comuni, mediante donazione.

Il principio fondamentale affermato dalla Cassazione è che pur non esistendo un divieto o una norma che preveda l'incapacità a donare da parte di tutti gli enti, la donazione, in ogni caso, non può integrare una mera *"liberalità"* (Cass. Civ., 22 gennaio 1953, n. 157; Cass. Civ., 17 novembre 1953, n. 3540; Cass. Civ., 5 luglio 1954, n. 2338; Cass. Civ., sez. un., 18 febbraio 1955, n. 470; Cass. Civ., 16 giugno 1962, n. 1525; Cass. Civ., 15 luglio 1964, n. 1906 e 17 marzo 1965, n. 452; Cass. Civ., 7 dicembre 1970, n. 2589; Cass. Civ., 18 dicembre 1996, n. 11311).

Afferma al riguardo la Suprema Corte di cassazione che *"gli enti pubblici come i comuni hanno la capacità di donare, anche se gli atti di liberalità da essi compiuti devono necessariamente avere di mira un fine di pubblico interesse"* (sentenza n. 11369 del 6 luglio 2012).

Ciò precisato, relativamente alla gestione dei beni pubblici, numerose sono le previsioni normative che prevedono che la gestione degli stessi sia legata al principio di redditività, nel senso che la gestione del patrimonio immobiliare sia volta alla valorizzazione o dismissione onerosa dei beni pubblici al fine di concorrere ad assicurare l'equilibrio del bilancio.

A tale ambito sono ricondotte, le norme degli artt. 119, commi 1 e 6 e 97 della Costituzione, volte ad assicurare il buon andamento (art. 97 Cost.) e la sana gestione finanziaria, del quale l'economicità della gestione amministrativa costituisce il più significativo corollario.

Ad esse si aggiungono una serie di disposizioni normative che specificano la necessità di valorizzazione del patrimonio immobiliare, tra cui, l'art. 9 della legge n. 537/1993, l'art. 32, comma 8, della legge n. 724/94, art. 12 della legge n. 127/97, l'art. 19 della legge n. 448/98, l'art. 3 *bis* del decreto-legge n. 351/2001, convertito dalla legge n. 224/2001, l'art. 7 del decreto-legge n. 63/2002, convertito dalla legge n. 112/2002, l'art. 58 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, l'art. 56 bis, comma 11 D.L. n. 69/2013.

Anche i criteri di contabilizzazione e valutazione confermano l'applicazione dei principi di economicità ed efficienza nella gestione contabile dei beni pubblici. Difatti relativamente agli enti locali la gestione patrimoniale è evidenziata nello Stato Patrimoniale che, ai sensi del primo comma dell'art. 230 del TUEL, *"rappresenta i risultati della gestione patrimoniale e la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio ed è predisposto nel rispetto del principio contabile*

generale n. 17 e dei principi applicati alla contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato 1 e n. 4/3 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni".

Ciò, fermo restando le deroghe, che espressamente consentono all'ente pubblico di disporre gratuitamente di beni appartenenti al patrimonio, quali ad esempio l'art. 71, co. 2, del decreto legislativo n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo Settore) il quale 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 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."* (v. al riguardo deliberazione LOMBARDIA/131/2025/PAR).

Sulla base di detta normativa, la giurisprudenza contabile, in più occasioni ha affermato la teorica incompatibilità degli atti di cessione gratuiti di beni pubblici con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della P.A., salvo verificare *"sulla base della situazione concreta, se la cessione gratuita del bene in questione concretizza la migliore e corretta gestione del patrimonio pubblico ed il soddisfacimento di un interesse pubblico"* (così le deliberazioni LOMBARDIA/164/2019/PAR; PIEMONTE/16/2020/PAR, BASILICATA/59/2022/PAR; BASILICATA/15/2023/PAR; CALABRIA/70/2024/PAR).

Sostanzialmente *"la giurisprudenza ammette specifiche eccezioni al principio di redditività del bene pubblico solo laddove venga perseguito un interesse pubblico di rango equivalente o superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni"* (v. deliberazioni LOMBARDIA/251/2024/PAR, nonché LOMBARDIA/234/2024/PAR).

Anche la giurisprudenza che ha interpretato le deroghe normative alla possibilità di disporre gratuitamente di beni appartenenti al patrimonio, sopra richiamate, non come ipotesi di stretta interpretazione che consentono di derogare al principio di redditività del patrimonio (v. art. 71, co. 2, decreto legislativo n. 117/2017 cit.) bensì *"come applicazione di un opposto principio generale, che, sotto il profilo in esame, non pone limitazioni alla capacità di agire dell'ente pubblico"*, ha, in ogni caso, concluso che *"È dunque la migliore cura dell'interesse pubblico che dovrebbe guidare la pubblica amministrazione titolare del bene nella scelta gestionale; e se di norma la gestione onerosa dovrebbe essere preferita, ciò non significa che non possano*

configurarsi ipotesi, anche al di fuori di quelle tipiche espressamente previste dall'ordinamento, in cui la rinuncia ad un corrispettivo a fronte della cessione di un bene o di un diritto sul bene rappresenti una via legittimamente percorribile da parte dell'ente pubblico, perché in grado di realizzare superiori finalità di pubblico interesse.” (cfr. deliberazione LOMBARDIA/131/2025/PAR).

Ciò precisato, questo Collegio ritiene di dover confermare che la valutazione della possibilità di una donazione, 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.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini suindicati;

dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Il Relatore
Stefania Calcari

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria
26 maggio 2026
Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato