CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente aggiunto
Domenico Cerqua	Primo Referendario, relatore
Tommaso Martino	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 25 agosto 2026

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo vigente;

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*", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'articolo 2 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026 recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*";

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania;

VISTA la nota del 29 luglio 2026, acquisita il 30 luglio 2026 al n. 004479 di protocollo di questa Sezione, con la quale il Sindaco del Comune di Pietramelara (CE) ha formulato richiesta di parere;

VISTA l'ordinanza n. 121, del 4 agosto 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Pietramelara (CE) ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nella quale è riproposto all'attenzione della Corte il tema dei limiti di ammissibilità della concessione, a titolo gratuito, di un immobile comunale ai fini dell'insediamento dell'articolazione territoriale di una Forza di polizia.

In particolare, l'Ente sottopone una questione riguardante, testualmente, la «*legittimità di procedere all'insediamento dei Carabinieri Forestali in un immobile di recente realizzazione, progettato dall'amministrazione comunale, su area di proprietà del Comune alla Via* [...], *inerente un contratto di comodato a titolo gratuito*».

Più precisamente, il Comune sembra riferire il suo interesse alla corretta interpretazione del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (evocato richiamando la legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48), con particolare riferimento alla problematica «*se sussista un divieto di concedere immobili ad uso gratuito per finalità diverse rispetto a quelle di ordine e di sicurezza pubblica di cui alla citata L. 48/2017*».

In proposito, ricorda di essere interessato da una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale della durata di quindici esercizi.

Le incertezze sono altresì ricondotte all'intento di scongiurare fattispecie «*produttive potenzialmente di danno erariale*». Infine, è citato un recente precedente giurisprudenziale della Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DIRITTO

2. In ordine ai requisiti di ammissibilità dal punto di vista soggettivo, la Sezione delle autonomie, con l'atto del 27 aprile 2004 (contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività consultiva di cui all'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 5 giugno 2003) e, successivamente, con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli

enti legittimati a formulare le richieste, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane in persona dei loro rappresentanti legali *p.t.*

Come noto, l'elenco è stato poi integrato dall'articolo 10-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160). Infine, secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG), la legittimazione si estende altresì alle unioni di comuni.

Le istanze, di norma, possono essere formulate – secondo il medesimo articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 – tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), peraltro non istituito nella Regione Campania.

In materia di legittimazione soggettiva, la legge 7 gennaio 2026, n. 1, non ha introdotto nuove disposizioni riguardanti gli enti locali.

Ciò posto, nel caso in esame la domanda, sottoscritta – come ricordato – dal Sindaco, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (nel prosieguo, anche "TUEL"), deve pertanto essere dichiarata soggettivamente ammissibile.

3. Con riferimento alla verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva, la Magistratura contabile ha da tempo chiarito i requisiti che la richiesta di parere deve presentare ai fini della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del limite di competenza per materia in esame è stata effettuata dalla Sezione delle autonomie sin dai primi indirizzi e criteri generali dettati per l'esercizio dell'attività consultiva, emersi nell'adunanza del 27 aprile 2004 e trasmessi alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482, poi integrati con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR. Secondo tale orientamento, il potere consultivo attribuito alla Corte dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attiene alla disciplina della "*attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore*": bilanci e relativi equilibri, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria-contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione e relativi controlli.

Successivamente, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), hanno puntualizzato che sono ammissibili quesiti relativi alle "*modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa*", nella misura in cui questi

ultimi siano stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e "*in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*".

Tale precisazione consente, dunque, alle Sezioni regionali di svolgere una funzione di orientamento mediante l'attività consultiva anche in "materie" ulteriori rispetto al nucleo originario del sistema della contabilità pubblica, che vi rientrano appunto perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, la medesima deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite, pur accogliendo una visione dinamica della contabilità pubblica «*che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*», ha precisato che l'ampliamento della nozione che ne deriva non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «*strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa*». Ciò, anche al fine di evitare il rischio che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «*nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*».

La successiva giurisprudenza ha confermato e puntualizzato tali fondamenti ermeneutici, sottolineando che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Nell'esercizio della funzione, infine, è esclusa 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.

Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste volte a ottenere l'esame da un punto di vista astratto e su questioni di carattere generale, salvo il caso – non ricorrente nella fattispecie – che la domanda, formulata successivamente all'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rispetti i requisiti prescritti dall'articolo 2 di detta legge.

3.1 Con particolare riferimento ai contenuti della richiesta di parere, risulta evidente la ricorrenza dei presupposti di ammissibilità oggettiva, trattandosi di questione interpretativa afferente alla gestione del patrimonio del Comune, che rientra nelle categorie individuate dalla

Sezione delle autonomie fin dalla deliberazione n. 5/AUT/2006, del 10 marzo 2006. In relazione a tale argomento, peraltro, si rinvengono numeorsissimi precedenti, sia di questa Sezione (*ex plur.*, del. n. 357/2016/ PAR; del. n. 49/2024/PAR; del. n. 98/2024/PAR) che delle altre Sezioni regionali. Pertanto, secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, dal quale non sussistono ragioni per discostarsi, la gestione del patrimonio costituisce una materia pacificamente rientrante nella nozione di contabilità pubblica.

4. PRINCIPI GENERALI

Nel merito, secondo gli orientamenti consolidati elaborati dalla giurisprudenza contabile, condivisi dalla Sezione, il patrimonio immobiliare degli enti locali (componente del più ampio "[...]*complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente*": articolo 230, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) è destinato, in via ordinaria, a produrre un'utilità economica per l'amministrazione proprietaria.

Il patrimonio pubblico costituisce, infatti, una risorsa strategica anche ai fini della gestione finanziaria, che l'ente è tenuto non solo a conservare, ma anche a valorizzare in funzione del migliore perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Sul punto è sufficiente ricordare le previsioni dell'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133), recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", secondo cui i comuni e gli altri enti territoriali (nonché società o enti a totale partecipazione dei predetti soggetti), allo scopo di procedere a riordino, gestione e valorizzazione del loro patrimonio immobiliare, con puntuale delibera individuano "*i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione*".

L'elenco così redatto – con gli effetti previsti dalla richiamata normativa – costituisce il "*piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari*" allegato al bilancio di previsione.

Quindi, poiché l'amministrazione è tenuta a gestire i beni immobili rientranti nella sua disponibilità secondo criteri di economicità, efficienza e sana gestione finanziaria, la loro concessione gratuita, ove non sorretta da specifici presupposti normativi e da adeguate ragioni di interesse pubblico, può determinare un ingiustificato sacrificio delle risorse della collettività amministrata, in contrasto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché di tutela degli equilibri di bilancio (*ex* artt. 81, 97 e 119 Cost.).

Ne consegue che la concessione in uso gratuito di un immobile pubblico costituisce, in linea generale, una modalità di utilizzo *non coerente* con la funzione propria del patrimonio, in quanto

priva l'ente di una potenziale entrata e rappresenta una deroga al principio di valorizzazione economica della rispettiva consistenza patrimoniale.

Pertanto, può essere disposta soltanto entro i limiti consentiti dall'ordinamento.

Nel dettaglio, la giurisprudenza contabile ha progressivamente evidenziato, muovendo dalle casistiche di volta in volta sottoposte al suo scrutinio, presupposti e condizioni cui è subordinata la legittimità delle operazioni di attribuzione gratuita del godimento degli immobili.

La loro ammissibilità impone, preliminarmente, di *verificare che il sacrificio economico derivante dalla mancata redditività del bene risulti adeguatamente giustificato dal perseguimento di finalità pubbliche concretamente riconducibili alle funzioni istituzionali dell'ente*.

Contestualmente, l'ente è tenuto ad accertare la concorrente sussistenza delle seguenti condizioni:

a) che l'attività svolta dal soggetto utilizzatore sia effettivamente *priva di finalità lucrative*;

b) che l'interesse pubblico perseguito sia *concreto e specifico*;

c) che l'operazione risulti *compatibile con gli equilibri finanziari* dell'ente.

In negativo, la medesima giurisprudenza esclude l'ammissibilità di interventi di *compartecipazione degli enti locali alle spese* per caserme e altri edifici utilizzati per garantire la sicurezza dei cittadini (fatte salve le fattispecie espressamente disciplinate, su cui si tornerà nel par. 7), trattandosi dell'assunzione di oneri finanziari ordinari, che restano di esclusiva pertinenza delle competenti articolazioni amministrative statali.

Il punto, già chiarito in termini generali dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 16/2014/QMIG, è stato ribadito, con riferimento all'eventuale accollo degli oneri per la realizzazione dei lavori di adeguamento di un immobile di proprietà comunale alla normativa in materia di realizzazione di caserme, richiesta dal Comando Regionale dell'Arma dei carabinieri (configurabile come spesa di *accasermamento* di competenza del Ministero dell'Interno), dalla deliberazione della Sezione di controllo per la Basilicata n. 1/2026/PAR, del 22 gennaio 2026, richiamata dal Comune di Pietramelara nella richiesta di parere.

In definitiva, all'amministrazione non è, in via assoluta, preclusa la concessione gratuita di propri beni immobili, quale forma di sostegno – o contribuzione indiretta – a favore di iniziative di rilevante interesse collettivo e strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali.

Si tratta, tuttavia, di una scelta rientrante nell'ambito della discrezionalità amministrativa e gestionale dell'ente, che ne assume la piena responsabilità, e richiede una *puntuale istruttoria*, una rigorosa *valutazione comparativa* degli interessi coinvolti e una *motivazione rafforzata*. In particolare, da quest'ultima deve emergere chiaramente che il beneficio pubblico atteso giustifica

la rinuncia alla valorizzazione economica del bene e che la misura adottata risponde ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento dell'azione amministrativa e risulta compatibile con l'equilibrio del bilancio.

4.1 Secondo un orientamento, lo stato di *dissesto* dell'ente locale rileverebbe come ulteriore e più radicale ostacolo alla possibilità di concedere l'utilizzo gratuito di immobili ad amministrazioni statali per il perseguimento dei relativi fini istituzionali (Sez. regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 183/2021/PAR; Sez. regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 106/2022/PAR).

La conclusione è argomentata valorizzando il contenuto dell'articolo 251, comma 5, del D.Lgs 267/2000 ("*Per il periodo di cinque anni, decorrente dall'anno dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato,* [...] *gli enti che hanno dichiarato il dissesto* [...], *per i servizi produttivi ed i canoni patrimoniali, devono applicare le tariffe nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti*") e dell'articolo 255, comma 9, del medesimo testo unico ("*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*").

Poiché l'Ente istante non ha deliberato il dissesto, in questa sede non appare necessario confrontarsi con le conclusioni della ricordata giurisprudenza contabile, con specifico riguardo all'ammissibilità (entro limiti circoscritti) della concessione non onerosa dei beni anche in tale particolare caso.

Appare comunque opportuno richiamare, sul punto, la deliberazione della Sezione regionale per la Campania n. 98/2024/PAR, *cit.* (per le osservazioni, svolte dalla Sezione delle autonomie, circa i rapporti con la procedura di riequilibrio si rinvia al successivo par. 6).

5. *SEGUE*. FONDAMENTO NORMATIVO

Agli enti territoriali, che ai sensi dell'articolo 119, comma 7, della Costituzione "[...] *hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato*", l'ordinamento riconosce – come a tutte le pubbliche amministrazioni – una generale autonomia negoziale, salvo i divieti previsti dalla legge.

Il principio ha trovato riscontro positivo nell'articolo 8, comma 1, del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36): "*Nel perseguire le proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge*". La disposizione, nel ribadire il principio di tassatività delle limitazioni della capacità negoziale, richiedente un'esplicita previsione di legge, nello stesso tempo sottolinea – per la prima volta in termini

espressi e con formulazione generale – la necessaria esistenza di un *vincolo funzionale, ancorato al perseguimento delle finalità istituzionali* della pubblica Amministrazione interessata.
La statuizione legislativa, che conferma l'esigenza di accertare in concreto la compatibilità dell'atto dispositivo a titolo gratuito con le finalità pubbliche perseguite dall'ente interessato, costituisce l'approdo normativo di un ampio dibattito dottrinario e giurisprudenziale, di cui costituiscono chiara espressione gli orientamenti della giurisprudenza contabile già esaminati.

Merita inoltre rilevare che di recente il Legislatore, nell'intento di fugare qualsiasi dubbio ermeneutico in ordine alla legittimità delle operazioni qui esaminate, ne ha espressamente sancito l'ammissibilità.
Infatti, l'articolo 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ha inserito nell'articolo 1, comma 439, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, il seguente periodo: "*Le Regioni e gli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà*".
Al riguardo è utile ricordare che secondo il testo originario dell'articolo 3, comma 2 (appunto divenuto, nel corso dell'*iter* parlamentare, comma 2-*bis*), del decreto-legge n. 95/2012 i predetti enti territoriali "*concedono* [...] *l'uso gratuito*". Tuttavia, durante l'esame in Senato presso la Commissione Bilancio è stato approvato un emendamento che ha condotto all'attuale formulazione, superando l'impostazione iniziale e prevedendo che le Regioni e gli enti locali *possano*, non già *debbano*, concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà.
La modifica, non meramente formale, conferma la necessità che gli enti territoriali subordinino l'esercizio della facoltà al previo, attento bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti.
Per completezza, va sottolineato che, coerentemente, il medesimo articolo 3, comma 2, del D.L. n. 95/2012, introducendo una novella all'articolo 10 del DPR 13 settembre 2005, n. 296, ha simmetricamente rimosso i vincoli alla concessione di immobili statali agli enti territoriali (fino a quel momento ancorata alla necessaria destinazione a uso scolastico o universitario).

6. ENTI LOCALI COINVOLTI IN PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE

Nella richiesta di parere il Comune di Pietramelara si sofferma, tra l'altro, sulla questione dell'ammissibilità dell'affidamento a titolo gratuito dei beni durante il periodo di attuazione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinato dagli articoli 243-*bis* e seguenti del testo unico degli enti locali.

L'Ente non solo richiama la sua condizione di Amministrazione sottoposta alla citata procedura di ripiano, ma aggiunge altresì che tale circostanza, «*sotto il profilo del dovere di risanamento finanziario, rende dubbia la facoltà di scelta del Comune di concessione gratuita del bene: il principio generale di matrice costituzionale ex artt. 81, 97, 119 Cost. obbliga a garantire, da un lato, livelli ottimali di soddisfazione dell'interesse pubblico generale attraverso l'impiego di risorse proporzionate, dall'altro, il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione in funzione del riequilibrio finanziario su cui è impegnata l'attuale gestione amministrativa del Comune*».

Appare dunque opportuno svolgere brevi approfondimenti sul punto, che sembra costituire il principale profilo di dubbio interpretativo.

In particolare, giova premettere che la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale condivide, con la procedura di dissesto "finanziario" *ex* articolo 244 TUEL, il presupposto dell'impossibilità di ripianare "validamente" – con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 (debiti fuori bilancio) – gli squilibri emersi entro il limite temporale triennale indicato dall'articolo 188, comma 1, del TUEL. In tali casi, «*lo squilibrio coincide con un difetto di copertura giuridica della spesa. Trattasi di una anomalia giuridica che può essere potenzialmente superata con una diversa modulazione del ripiano e la redistribuzione delle scadenze (concordata con i creditori tramite accordi transattivi)*» (Sezione di controllo per la Campania, del. n. 198/2019/PRFP).

Tuttavia, a differenza del dissesto, la misura di risanamento di cui agli articoli 243-*bis* e seguenti del TUEL non prevede la gestione separata di una parte del bilancio (sia pur riferita ai rapporti giuridici pregressi), affidata a un organo straordinario nominato dal Presidente della Repubblica chiamato a superare l'indebitamento pregresso mediante meccanismi concorsuali di soddisfazione dei creditori. Al contrario, contempla la prosecuzione unitaria della gestione (anche del bilancio) dell'ente interessato, che non presenta natura concorsuale ed è finalizzata all'integrale copertura del debito pregresso a carico delle finanze dell'ente locale per effetto della destinazione a tale scopo delle future differenze di parte corrente (e di parte capitale, in caso di entrate straordinarie).

Inoltre, nell'ambito del procedimento successivo all'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è assegnato un ruolo di costante vigilanza alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, chiamate ad accertare la sostenibilità e l'effettiva attuazione del percorso di risanamento in tre possibili momenti (*ex* articolo 243-*quater* del TUEL): in fase di accesso alla procedura, con la decisione di approvazione o diniego; in fase di attuazione; alla scadenza del termine finale, con la verifica del raggiungimento dell'obiettivo di riequilibrio.

Ciò posto, si è già richiamata (*cfr. supra*, par. 4.1) la giurisprudenza contabile che afferma l'incompatibilità tra la condizione di dissesto e la possibilità di concedere l'utilizzo gratuito di immobili ad amministrazioni statali per il perseguimento dei relativi fini istituzionali. In disparte i possibili approfondimenti circa la possibilità di ammettere, al ricorrere di determinati presupposti, tale concorrenza anche in caso di dissesto, va in ogni caso ribadito che tale orientamento valorizza alcune disposizioni contenute nel Capo II – dedicato agli enti dissestati – del Titolo VIII del testo unico degli enti locali.

Orbene, l'ordinamento non contempla disposizioni che precludano espressamente la possibilità, per gli enti locali interessati da una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di affidare a titolo gratuito il godimento di beni appartenenti al patrimonio immobiliare di pertinenza. Né, ovviamente, al riguardo può soccorrere l'applicazione analogica delle disposizioni riferite alla procedura di dissesto.

Pertanto, per gli enti in riequilibrio trovano applicazione i principi generali che richiedono la previa verifica, in concreto, che l'interesse pubblico al perseguimento – tramite la concessione gratuita – delle loro funzioni istituzionali risulti non incompatibile rispetto all'obiettivo di rispettare il principio di equilibrio del bilancio, ferma la necessaria ricorrenza delle ulteriori condizioni di ammissibilità.

Sotto quest'ultimo profilo, proprio la circostanza che, nelle fattispecie in esame, la procedura è preordinata al risanamento finanziario impone un ancor più rigoroso riscontro della terza condizione generale in precedenza evidenziata (*supra*, par. 4), declinata in termini di necessità che l'operazione risulti *compatibile con gli obiettivi di ripristino degli equilibri finanziari* compromessi.

Più specificamente, nell'ambito di tali verifiche occorre considerare che il comma 6 dell'articolo 243-*bis* del TUEL stabilisce che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve individuare e quantificare le *misure* (di riduzione delle spese e/o di incremento delle entrate) necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, ripianando integralmente il disavanzo di amministrazione accertato e finanziando i debiti fuori bilancio nel periodo massimo di vigenza dello stesso.

In altri termini, con l'adozione di un piano di riequilibrio l'ente ricorre a una procedura che impone il rispetto di alcune particolari regole di gestione del bilancio, che vincolano – tra l'altro – l'amministrazione interessata, mediante l'implementazione delle misure indicate nel piano (e di quelle previste direttamente dalla legge): a) ad applicare annualmente la quota-obiettivo di rientro dal disavanzo stabilita dal piano (ovvero, in assenza di indicazioni precise, ricavata dalla divisione dell'obiettivo complessivo per la durata del piano) e/o dare copertura alla quota di

debiti fuori bilancio prevista nel piano medesimo; b) a ridurre, a consuntivo, il disavanzo della predetta quota e/o lo *stock* di debiti fuori bilancio residui nella misura prevista.

In tale contesto, non di rado nei piani di riequilibrio sono valorizzate previsioni di nuove risorse – a titolo di maggiori entrate extratributarie o di entrate da dismissioni patrimoniali – derivanti da misure di risanamento consistenti nella valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Del resto, l'articolo 193, comma 3, del TUEL sul piano generale già prevede, tra le misure idonee a ripristinare gli equilibri, i "*proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale*".

Inoltre, nell'ambito delle disposizioni specificamente dedicate ai piani di riequilibrio, l'articolo 243-*bis*, comma 8, lett. g), del TUEL prevede che, al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del percorso di rientro l'ente possa procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti vigenti, nonché accedere al fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-*ter*, a condizione – tra le altre – che "*abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente*".

Quest'ultima disposizione ha consentito alla Sezione delle autonomie, con deliberazione 20 maggio 2013, n. 14, di precisare che, in deroga agli ordinari limiti legislativi in materia di risorse destinabili alla copertura di disavanzi di parte corrente, e *similmente a quanto avviene per gli enti in condizioni di dissesto* finanziario *ex* art. 255 TUEL, gli enti che accedono alla procedura di riequilibrio di cui all'articolo 243-*bis* TUEL con ricorso al fondo di rotazione possono destinare interamente i proventi delle alienazioni di beni patrimoniali disponibili al *finanziamento indistinto della massa passiva complessiva*.

A completare il quadro è intervenuta la successiva giurisprudenza contabile, secondo cui tali conclusioni sono estensibili ai casi di adozione di un PRFP che *non prevede il ricorso al menzionato fondo di rotazione* (*cfr*. delibera n. 545/2013 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia; delibera della Sezione regionale di controllo per la Liguria 22 agosto 2014, n. 49).

Va, infine, chiarito che, fermi i vincoli riguardanti gli obiettivi di rientro intermedi e finali, l'ordinamento non preclude all'ente in riequilibrio, nell'esercizio della sua autonomia gestionale, di modulare i contenuti dei bilanci di previsione, consentendo di intervenire sulle misure previste per la copertura degli obiettivi di risanamento, eventualmente correggendo le indicazioni (per loro natura 'statiche') contenute nel piano a suo tempo adottato per tener conto della situazione corrente, se necessario rimediando con tempestività a errori di programmazione

o prendendo atto dell'evoluzione delle grandezze di entrata o di spesa dovuta a eventi non prevedibili.

Conseguentemente, ai fini che qui rilevano, l'intento di concedere a terzi un bene immobile a titolo gratuito può rivelarsi in insanabile contrasto con le esigenze di risanamento dell'ente locale che abbia aderito alla procedura di riequilibrio.
È quanto accade qualora la valorizzazione degli immobili interessati – secondo una delle diverse, possibili modalità attuative – risulti compresa tra le misure di rientro previste nel piano.
Alle medesime conclusioni deve pervenirsi nei casi in cui i beni risultino già valorizzati (ad esempio, perché fonte di entrate correnti di natura extratributaria) e il piano sia stato elaborato tenuto conto della continuità della relativa entrata.
Peraltro, anche nei casi in cui non ricorrano le ipotesi appena richiamate e la divisata operazione riguardi Amministrazioni statali, essa non deve compromettere le traiettorie di risanamento, né i flussi finanziari previsti nel piano. Pertanto, tenuto conto della condizione di grave difficoltà finanziaria dell'ente interessato, unitamente all'astratta possibilità che la valorizzazione sia successivamente individuata come fonte di ulteriori risorse, risulta ancor più stringente la necessità di rigorosa ponderazione degli interessi coinvolti, per scongiurare la violazione dei principi fondamentali che impongono il ripristino degli equilibri.

7. DISCIPLINA SPECIALE IN MATERIA DI INCREMENTO DEI SERVIZI DI POLIZIA

Come osservato, nell'ambito della non perspicua richiesta di parere il Comune sembra circoscrivere il suo interesse alla corretta interpretazione del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48), con particolare riferimento alla problematica «*se sussista un divieto di concedere immobili ad uso gratuito per finalità diverse rispetto a quelle di ordine e di sicurezza pubblica di cui alla citata L. 48/2017*».
Tenuto conto dell'indicato profilo, e allo scopo di delineare in termini esaustivi i principi e la normativa applicabile, appare utile muovere dal richiamo delle vigenti disposizioni che legittimano atti di disposizione, a titolo non oneroso, di beni del patrimonio immobiliare degli enti locali per l'insediamento di presidi territoriali delle Forze di polizia (non limitate alla disciplina di cui alla legge 18 aprile 2017, n. 48, citata dall'Ente istante), evidenziandone poi la collocazione sistematica.

Nel dettaglio, l'articolo 39, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 ("*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*"), consente al Dipartimento della pubblica sicurezza, nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per il potenziamento dell'attività

di prevenzione, di stipulare puntuali "*convenzioni in materia di sicurezza*" con soggetti pubblici e privati dirette a fornire, con la contribuzione degli stessi soggetti, servizi specialistici, finalizzati ad incrementare la sicurezza pubblica. Il successivo comma 2 precisa che la prevista contribuzione "*può consistere nella fornitura dei mezzi, attrezzature, locali,* [...]".

L'articolo 1, comma 439, della successiva legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha poi previsto che per "*la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini*" il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti "*possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali*".

Infine, il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 ("*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*") convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, ha introdotto ulteriori disposizioni rilevanti.

In particolare, il decreto ha previsto specifiche forme di accordo tra Stato e regioni per la promozione della "sicurezza integrata" (articoli 1, comma 2, e 3), nonché la possibilità di sottoscrizione tra prefetti e sindaci, nel rispetto di linee guida adottate con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, singoli "*patti per l'attuazione della sicurezza urbana*", aventi per oggetto l'individuazione, in relazione alla specificità dei contesti, di interventi per la sicurezza urbana.

Per sicurezza urbana deve intendersi, ai sensi dell'articolo 4 del decreto, "*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città*", da perseguire "*anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile*".

Il successivo articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 14/2017, come convertito, aggiunge – per quanto rileva – che, nell'ambito dei patti di cui all'articolo 5, "*possono essere individuati specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione*". Nel contempo, il comma 2 del medesimo articolo dispone che "[n]*ei casi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296* [...]".

Per esaurire il quadro normativo di riferimento, si ricorda che l'articolo 1, comma 500, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, inserendo un nuovo comma 4-*bis* nel già citato articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ha consentito ai comuni

territorialmente interessati di "*contribuire al pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle entrate*" relativo alle "*caserme delle Forze dell'ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ospitate presso proprietà private*".
Tuttavia, la previsione, che supera solo parzialmente le riportate conclusioni della deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/2014/QMIG, non rileva in questa sede, tenuto conto della fattispecie prospettata nella richiesta di parere.

7.1 Sul piano sistematico, le disposizioni elencate nel paragrafo che precede presentano il denominatore comune di specificare, sul piano del diritto positivo, l'ambito applicativo dei principi che subordinano l'eventuale scelta amministrativa di affidare l'uso gratuito di immobili a un previo giudizio di prevalenza dell'interesse al perseguimento di finalità pubbliche concretamente riconducibili alle funzioni istituzionali dell'ente, ferma in ogni caso la necessità – tra le altre – che l'operazione risulti compatibile con gli equilibri finanziari.
È ben vero che – come in precedenza ampiamente osservato – tali principi sono stati cristallizzati, in termini generali, nel citato articolo 1, comma 439, della legge 311/2004, nel testo modificato dall'articolo 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 95/2012 (convertito dalla legge n. 135/ 2012).
Tuttavia, il Legislatore ha mantenuto in vigore le norme particolari che nel 2003 e 2006 avevano previsto, rispettivamente, la possibilità di stipula di "*convenzioni in materia di sicurezza*" finalizzate a incrementare la sicurezza pubblica e di convenzioni preordinate alla "*realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini*", innanzitutto perché la loro portata dispositiva (per i soggetti legittimati alla stipula e l'oggetto, in ipotesi comprendente anche una pluralità di impegni reciproci) risulta più ampia. Analogamente, le previsioni del decreto-legge n. 14/2017 ("*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*") convertito dalla legge n. 48/2017, in materia di sottoscrizione di "*patti per l'attuazione della sicurezza urbana*" (come definita dall'articolo 4 del provvedimento), presentano un contenuto più esteso, riferito alle diverse forme di possibile accordo, ai soggetti legittimati a sottoscriverli e ai potenziali contenuti, dettagliati anche con il richiamo delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Soprattutto, la normativa in esame, considerata nel suo complesso alla luce dei vigenti principi e regole generali, per i profili di rilevanza trova la sua *ratio* nell'intento di far emergere sul piano legislativo l'astratta ammissibilità della valorizzazione, nell'ambito del giudizio di bilanciamento che precede l'eventuale concessione del bene in uso gratuito, anche dell'interesse degli enti

territoriali a contribuire all'espletamento di funzioni connesse alla *tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza*.

Il formale riconoscimento dell'indicata possibilità concorre a prevenire il rischio di incertezze e contrasti interpretativi. Deve, infatti, ricordarsi che «*la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dall'art. 117, comma 2 lett. h) della Costituzione, chiaramente intestata, in via esclusiva, allo Stato e che, quindi, i relativi oneri finanziari ricadono direttamente sul bilancio statale e specificatamente sullo stato di previsione della spesa del predetto Ministero*» (*cfr*. deliberazione n. 16/SEZAUT/2014/QMIG, *cit*.). Nello stesso tempo, l'attuale testo dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione ammette la possibilità di prevedere, con legge statale, "*forme di coordinamento*" in materia di ordine pubblico e sicurezza, ancorché con riferimento testuale ai soli rapporti "*tra Stato e Regioni*".

Orbene, il Legislatore ritiene evidentemente attuabile il coordinamento costituzionalmente previsto tra Stato e Regioni mediante modelli coinvolgenti anche gli enti locali, apparentemente confortato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «*la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni di degenerazione dell'ordinata e pacifica convivenza, può venire esercitata a livello decentrato, se tale da potere essere collegata, nel rispetto della legge dello Stato, a funzioni di interesse regionale o locale (sentenza n. 285 del 2019, con i limiti poi precisati dalla sentenza n. 236 del 2020)*» (Corte cost., sentenza 13 aprile 2023, n. 69). L'indicata conclusione è altresì accolta dalla giurisprudenza (*ex plur.*, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 127/2022/ PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, del. n. 91/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, del. n. 25/2020/PAR).

Peraltro, caratteristica essenziale comune alle forme di collaborazione codificate dall'ordinamento «*è che le stesse intervengono, in via straordinaria ed integrativa, al fine di incrementare servizi di polizia, di soccorso e, in generale, di sicurezza dei cittadini ma non nella gestione ordinaria di essi che resta di esclusiva competenza ed onere dello Stato*» (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, del. n. 1/2026/PAR, *cit*.).

In questa prospettiva, le norme sopraindicate, di natura eccezionale, non sono suscettibili di interpretazione estensiva (né, *a fortiori*, analogica), come ribadito dalla giurisprudenza contabile consolidata (tra le tante, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, del. n. 1/2026 *cit*.; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 171/2024/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, del. n. 41/2023/PAR e del. n. 37/2020/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 8/2017/PAR).

Resta, in ogni caso, indispensabile procedere al richiamato giudizio di bilanciamento, tutelando nel contempo l'esigenza di preservare gli equilibri di bilancio e di rispettare le ulteriori condizioni previste dall'ordinamento.

8. ASSEGNAZIONE GRATUITA AI CARABINIERI FORESTALI. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

A fini di completezza dell'analisi occorre sottolineare che l'Ente ha riferito la possibile destinazione dell'immobile «*all'insediamento dei Carabinieri Forestali*», titolari di competenze specifiche in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e delle acque, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare.

Ciò posto, l'episodio gestionale oggetto della richiesta di parere non è prospettato con riferimento a specifiche forme di cooperazione tra enti, nell'ambito di accordi sulle modalità di contribuzione alla spesa necessaria per le esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza che comprendano atti amministrativi idonei a incidere sulla dotazione patrimoniale del Comune.

La Sezione può, quindi, limitarsi a rilevare che l'esigenza di tener conto della specificità dei compiti istituzionali esercitati dai Carabinieri Forestali renderebbe necessario procedere a una verifica particolarmente rigorosa circa la possibilità di sussumere la concreta fattispecie nell'ambito delle tassative previsioni recate dal decreto-legge n. 14/2017, convertito dalla legge n. 48/2017. Invero, per i profili in esame, l'intento di concedere l'immobile in assenza di corrispettivo economico potrebbe più utilmente essere valutato in relazione alla facoltà prevista dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 311/2004 (*cfr.*, anche, Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 49/2024/PAR, *cit.*), sebbene il suo esercizio resti subordinato all'attenta verifica circa il puntuale rispetto dei presupposti e dei limiti previsti dall'ordinamento.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere sulle richieste formulate dal Comune di Pietramelara (CE) nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del responsabile della Segreteria Istituzionale del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella Camera di consiglio del 25 agosto 2026.

Il Relatore
Domenico Cerqua

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il 27 agosto 2026

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato