



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

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Alfredo Grasselli	Presidente aggiunto
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Ilvio Pannullo	Referendario
Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

Nella camera di consiglio del 5 marzo 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 19.02.26, acclarata al protocollo CdC n. 930 del 20 febbraio 2026, con la quale il Comune di Grumo Nevano (NA) 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 del 27.2.2026 con la quale il Magistrato relatore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 34/2026, con la quale è stata accolta la suddetta istanza ed è stato inserito il presente affare nella camera di consiglio del giorno 5.03.2026, ai fini della trattazione in sede collegiale;

Udito il relatore Dott.ssa Stefania Calcari

FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Comune di Grumo Nevano (NA) ha formulato la seguente richiesta di parere.

1) *Se e a quali condizioni sia possibile per un comune concedere in comodato gratuito un immobile all'Asl per l'esercizio di attività di pubblica utilità e con accollo delle spese di gestione dell'immobile medesimo da parte del comodatario.*

2) *In caso di risposta positiva se sia necessario avere un regolamento a tal fine e se sia necessario procedere ad una procedura selettiva di natura comparativa ispirata ai principi generali di pubblicità,*

trasparenza e di imparzialità, che si concluda con una valutazione motivata della scelta effettuata, anche sulla base delle proposte progettuali presentate dai soggetti interessati;

3) Se il comodato di un immobile comunale per l'esercizio di attività di pubblica utilità sia possibile da parte di un ente in stato di dissesto.

Tanto premesso l'ente istante ritiene queste le proprie tesi interpretative in merito ai quesiti proposti:

1) Si ritiene possibile procedere alla stipula del comodato gratuito di propri beni immobiliari da parte di un ente locale, quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali ed a vantaggio dei cittadini. L'ente per dar vita a tale scelta di tipo gestionale ed amministrativo deve procedere ad una attenta valutazione comparativa, che dovrà risultare da una chiara ed esaustiva motivazione del provvedimento, insita nelle caratteristiche del concessionario;

2) Le caratteristiche del concessionario determinano la non debenza di un regolamento ed allo stesso tempo la non necessità di procedere ad una procedura selettiva di natura comparativa;

3) L'esercizio della facoltà di concedere un immobile in comodato gratuito da parte di un ente in dissesto non sarebbe determinato dalla condizione di dissesto ma dalla tipologia dell'immobile, l'appartenenza dello stesso al patrimonio indisponibile o disponibile.

Conditio sine qua non è la non rilevazione del bene da parte dell'organo straordinario di liquidazione fra quelli patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini dell'ente, accompagnato inoltre dalle caratteristiche dello stesso che non ne permettano un utilizzo immediato e con ridotti costi in proprio dello stesso. In tale circostanza si riterrebbe possibile il comodato da parte dell'ente in dissesto rispettando ovviamente le regole di cui sopra, anche per il risparmio connesso al mancato sostenimento delle spese manutentive ordinarie e straordinarie oltre che nella valorizzazione dell'immobile e nei ricavi virtuali goduti dalla comunità per i servizi ricevuti.

Il comune dichiara altresì che il quesito proposto ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica, in quanto riguarda la disciplina del patrimonio (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006) e che tale richiesta non riguarda provvedimenti già adottati dall'amministrazione comunale, né profili relativi a controlli ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266 del 2005 e non prevede questioni inerenti la sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti in quanto nessun provvedimento è stato adottato e la questione viene posta in termini generali.

*Per la necessaria corretta informazione si rappresenta che la Giunta in **data 12 febbraio 2026** con la delibera n. 3, che si allega alla presente, ha adottato atto di indirizzo specifico che vedrà concreta*

attuazione unicamente nel caso in cui sia rispondente ai requisiti generali emanati nel parere richiesto.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio rileva che la richiesta di parere è stata effettuata ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 131/2003, come indicato nell'oggetto del parere stesso. Al riguardo il Collegio evidenzia, in via del tutto preliminare, che pur essendo intervenuta in materia di funzione consultiva della Corte dei conti la novella normativa, introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026, questa disciplini fattispecie speciali, ferma restando, la vigenza, in seguito all'approvazione della suddetta legge n. 1/2026, dell'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003.

Difatti i primi orientamenti delle SRC formatesi in materia, seppur con interpretazioni differenti, affermano che tale disposizione normativa non abbia inciso sull'attività consultiva di cui all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003 (V. al riguardo SRC Veneto, deliberazione n. 42/2026 e SRC Sicilia, deliberazione n. 12/2026) ribadendo *“la sussistenza di una competenza generale 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. SRC Emilia-Romagna, deliberazioni n. 14, 15 e 16/2026).

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.

Inoltre, si precisa, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo, preventivo o successivo che sia, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale. (V. deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 161/2024/PAR).

Ciò precisato nel caso di specie il quesito non risulta ammissibile da un punto di vista oggettivo in quanto pur essendo astrattamente rientrante in una materia di contabilità pubblica non rispetta il carattere di generalità ed astrattezza, nonché gli ulteriori principi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

Come precisato i quesiti non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale)

sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Nel caso di specie, il quesito non involge questioni giuridiche interpretative di norme a carattere incerto e/o controverso né questioni attinenti specifici obiettivi di contenimento della spesa, bensì mira ad ottenere un ausilio consultivo su atti già posti in essere.

Difatti seppur il Comune specifichi che *nessun provvedimento è stato adottato e la questione viene posta in termini generali*, trasmette la deliberazione di Giunta in **data 12 febbraio 2026 n. 3**, affermando che è stato adottato atto di indirizzo specifico che vedrà concreta attuazione unicamente nel caso in cui sia rispondente ai requisiti generali emanati nel parere richiesto.

Ebbene nella stessa deliberazione avente ad oggetto “Approvazione dello schema di contratto di convenzione di comodato d’uso gratuito e del relativo Piano Finanziario tra il Comune di Grumo Nevano e l’A.S.L. Napoli 2 Nord per l’immobile denominato "Monte Parolisi-Cristiano", sito in Viale della Rimembranza, da destinarsi a Polo Socio-Sanitario Territoriale” l’ente, dopo ampia motivazione, ha deliberato:

DI PROPORRE al Consiglio Comunale l'approvazione della concessione in comodato d’uso gratuito dell’immobile denominato "Monte Parolisi-Cristiano", sito in Viale della Rimembranza a favore dell'ASL Napoli 2 Nord.

2.DI APPROVARE per le motivazioni espresse in narrativa, lo Schema di Contratto di Comodato d’Uso Gratuito, il Piano Finanziario di Gestione e le Planimetrie di individuazione degli spazi, allegati alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale, specificando che tutti gli oneri manutentivi (ordinari e straordinari) e gestionali sono posti a carico del Comodatario, come analiticamente riportato nel Piano Finanziario approvato e che la durata del rapporto è fissata in anni 30 (trenta) a decorrere dal 01/04/2026, con oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria a totale carico del Comodatario (A.S.L.).

Trattasi conseguentemente di attività già espletata e in itinere, per cui, risulta esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell’autorità che la svolge.

Devono, cioè, ritenersi inammissibili le richieste, come quella in esame, concernenti valutazioni su casi o atti specifici, che determinerebbero un’ingerenza nella concreta attività dell’Ente territoriale e, in ultima analisi, una compartecipazione all’Amministrazione attiva,

incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale. Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza ex post sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR).

In ragione delle considerazioni che precedono, il quesito non può essere esaminato nel merito.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:

- dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in epigrafe;
- 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 5 marzo 2026.

Il Relatore
Stefania Calcari

Il Presidente
Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria in data

9 marzo 2026

Il Direttore della Segreteria
dott. Giuseppe Imposimato