CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario (Relatore)
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del **9 settembre 2026** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Berbenno (BG)

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

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*" e, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la 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*" ed in particolare l'articolo 2 ad oggetto "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*";

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 sull'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota pervenuta in data 22 agosto 2026 (acquisita al Portale Centrale Pareri al protocollo Cdc n. 14693 del 25 agosto 2026), con cui il Sindaco del Comune di Berbenno (Bg) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2003;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n. 282/2026;

UDITO il relatore, Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il comune di Berbenno (BG) formula una richiesta di parere in materia di gestione del patrimonio immobiliare che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

Nel dettaglio, l'Ente dichiara di essere proprietario di due manufatti, individuati al solo catasto terreni, in precedenza adibiti a bacini idrici e dismessi sin dagli anni Ottanta, i quali sono stati dichiarati nel 2023 parte del patrimonio disponibile.

Uno dei due manufatti si trova in prossimità di un impianto sportivo di proprietà del Comune di Val Brembilla ed è stato trasformato in un locale di deposito a favore dell'attività sportiva.

Il secondo manufatto, situato in località isolata, è completamente abbandonato.

Non avendo, secondo quanto dichiarato, i due manufatti "*alcun valore funzionale*" per il Comune il Berbenno, il quale non vi ha mai eseguito lavori di manutenzione/sistemazione, questi ha manifestato al Comune di Val Brembilla, interessato all'acquisizione di entrambi e, quanto ad uno di essi, nell'ottica di riorganizzazione dell'impianto sportivo, la propria disponibilità alla cessione.

L'acquisto della proprietà da parte del Comune di Val Brembilla avverrebbe a titolo gratuito con spese a carico dello stesso ente anche per il previo accatastamento a cura del Comune di Berbenno.

Il Sindaco del Comune di Berbenno rivolge, quindi, alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c.8, l. 131/2003 sulla possibilità di cedere gratuitamente parte del proprio patrimonio disponibile ad altro ente pubblico.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La richiesta di parere presentata dal comune di Berbenno supera entrambi i vagli di ammissibilità previsti dalla norma e può essere scrutinata nel merito nei termini sottoesposti.

Sotto il profilo soggettivo, infatti, proviene da un ente espressamente legittimato dall'art. 7, c.8, ad accedere alla funzione consultiva ed è firmata dal sindaco, organo di rappresentanza esterna (cd. ammissibilità soggettiva esterna e interna; cfr. di questa Sezione, delib. nn. 9 e 12 del 2022/PAR e n. 20/2023/PAR).

Quanto all'aspetto oggettivo, la richiesta, attenendo alla gestione del patrimonio comunale, è riconducibile alla contabilità pubblica (Sez. Aut. n. 17/2020/QMIG; Sez. reg. contr. Lombardia nn. 87, 234 e 251/2024/PAR e n. 131/2025/PAR).

2. Il Sindaco del comune di Berbenno (BG) chiede se è possibile cedere ad altro ente locale due manufatti per il servizio di acquedotto comunale dismessi, parte del patrimonio disponibile, in forma gratuita e con spese a carico del comune cessionario.

La giurisprudenza contabile è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità degli atti di disposizione gratuita del patrimonio da parte dei comuni (da ultimo, cfr., Sez. reg. contr. Campania n. 149/2026/PAR; Sez. reg. contr. Piemonte n. 87/2026/PAR; Sez. reg. contr. Calabria 70/2024/PAR; Sez. reg. contr. Campania, n. 98/2024/PAR; Sez. Reg. contr. Marche n. 161/2024/PAR; Basilicata n. 15/2023/PAR).

Di recente, questa Sezione ha ricordato come non sussista nell'ordinamento un divieto assoluto ed espresso per l'ente pubblico di disporre in forma gratuita di un proprio bene, a condizione che ciò risponda al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico e la scelta, rimessa al prudente apprezzamento dell'amministrazione, sia supportata da una motivazione adeguata (Sez. reg. contr. Lomb. n. 131/2025/PAR; cfr., altresì, n. 251/2024/PAR, n. 234/2024/PAR e n. 87/2024/PAR).

La risposta al quesito del comune istante richiede, tuttavia, di soffermarsi ancora, seppur brevemente, sul quadro normativo sotteso.

Ai sensi dell'art. 11 cod. civ. "*Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico*".

Come chiarito dalla giurisprudenza, si tratta di una capacità giuridica potenzialmente generale, che incontra, tuttavia, un limite - oltre che nelle norme che ne disciplinano l'attività - nel perimetro della funzione conferita dal legislatore all'ente e, dunque, nella competenza riconosciuta, la quale, peraltro, è presidiata da norme qualificabili come imperative ex art. 1418 c.c., la cui violazione comporta la radicale invalidità dell'atto (Cass. civ., sez. II, sent. n. 5234 del 21.4.2000).

Pertanto, la capacità di diritto privato del comune, così come la potestà amministrativa, pur generale, risulta delimitata e conformata dal fine pubblico, alla cui cura il legislatore ha preposto l'ente medesimo (cfr. Cons. Stato, VII, sent. n. 9307/2025; Ad. Gen., n. 2/2000; sez. V, n. 6281/2002 e n.126/2006).

In particolare, ai sensi dell'art. 3 Tuel il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Esso costituisce, quindi, un ente pubblico di carattere esponenziale a fini generali, ma di carattere locale, rappresentando il territorio l'elemento costitutivo e, al contempo, lo spazio entro il quale lo

stesso può esercitare la sua sovranità (Sez. reg. contr. Piemonte n. 87/2026/PAR), come la sua capacità di diritto privato.

Per l'esercizio dei compiti istituzionali i comuni sono dotati di un proprio patrimonio attribuito secondo i principi determinati dalla legge dello Stato (art. 119 Cost.). L'art. 230 Tuel definisce patrimonio il complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi che fanno capo all'ente locale, secondo una prospettiva destinata a farsi dinamica con l'applicazione del nuovo sistema contabile accrual.

I risultati della gestione del patrimonio al termine dell'esercizio sono rappresentati nello Stato Patrimoniale, il quale è predisposto, ai sensi del richiamato art. 230 Tuel, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 e dei principi applicati di cui agli allegati n. 1 e n. 4/3 al d.lgs. 118/2011 e, a seguito dell'entrata a regime della contabilità economico-patrimoniale accrual (prevista entro l'esercizio finanziario 2030 e a decorrere dal medesimo ai sensi dell'art. 8 d.l. 107/2026, conv. con l. 152/2026), dagli standard contabili ITAS (4) definiti dal Mef sulla base del diverso criterio del controllo sostanziale.

In via generale, dal complesso di disposizioni normative, anche di rango costituzionale, regolanti l'attività delle amministrazioni pubbliche, ivi incluse quelle locali (nel recente parere della Sezione n. 131/2025 sono stati richiamati: artt. 119, c.1 e 6, e 97 Cost.; art. 9 l. 537/1993; l'art. 32, c. 8, l. 724/94; art. 12 l. 127/97; art. 19 l. 448/98; art. 3 *bis* d.l. 351/2001, conv. con l. 410/2001; l'art. 7 d.l. 63/2002, conv. con l. 112/2002; l'art. 58 d.l. 112/2008, conv. con l. 133/2008) può trarsi il principio secondo cui le stesse sono chiamate a valorizzare il proprio patrimonio, sia sotto il profilo della gestione finanziaria, che dell'utilità collettiva.

A quest'ultimo riguardo l'art. 2, co. 4, d.lgs. n. 85/2010, attuativa del federalismo demaniale, ha previsto che l'ente territoriale dispone dei beni trasferiti "*nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata*".

Infatti, la valorizzazione del patrimonio pubblico, nella duplice valenza di incremento della redditività a vantaggio dell'equilibrio di bilancio e di finalizzazione collettiva (elemento questo destinato ad emergere con maggiore evidenza con l'applicazione della contabilità accrual) - rappresenta attuazione del principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) e di sana gestione, che l'ente locale è tenuto a seguire e presidiare nel tempo (cfr. Sez. reg. contr. Piemonte n. 16/2020/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia n. 234/2024/PAR).

A tale fine, l'art. 58 d.l. 112/2008, conv. con l. 133/2008, prevede che le regioni e gli enti locali, nonché i loro organismi interamente partecipati, approvino il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (PAV), da allegarsi al bilancio di previsione, in cui è contenuto l'elenco dei singoli beni

immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali degli enti, che siano suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione.

Tale adempimento impone, quindi, alle amministrazioni locali l'analisi costante del proprio patrimonio e la verifica dell'effettiva e attuale strumentalità al perseguimento del fine pubblico dei beni che ne sono parte; analisi del cui esito l'ente locale è chiamato a tener conto annualmente, ponendo in essere le conseguenti operazioni di valorizzazione, ovvero di dismissione/cessione.

Come precisato dalla giurisprudenza amministrativa, detta disposizione, così come le ulteriori ed eterogenee norme che disciplinano la gestione dei beni pubblici in accordo al principio di redditività, su richiamate, non implicano, tuttavia, che gli unici atti dismissivi siano soltanto quelli onerosi da esse contemplati e ciò in quanto "*l'amministrazione conserva sempre - nel rispetto dei rigorosi principi e limiti già ampiamente esaminati - il potere di spogliarsi dei propri beni a titolo donativo o gratuito in via definitiva, o comunque per periodi più estesi rispetto a quelli previsti dalla singola disposizione di riferimento*" (Cons. Stato, VII, sent. n. 9307/2025).

Pertanto, "*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* [cfr. art. 71, co. 2, del decreto legislativo n. 117/2017], *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*" (Sez. reg. contr. Lombardia n.131/2025/PAR).

Tornando al quesito del Comune di Berbenno, la Sezione ritiene, quindi, di dover confermare il proprio orientamento, per cui deve ritenersi rimessa al prudente e discrezionale apprezzamento dell'ente la scelta di dismettere beni del proprio patrimonio disponibile, cedendoli in forma gratuita a favore di altro ente locale, qualora, nel caso concreto, ciò sia ritenuto dall'ente medesimo rispondente alla migliore tutela dell'interesse pubblico e del proprio patrimonio (n. 131/2025/PAR; n. 231 e 254/2024/PAR).

Non bastando evidentemente che i beni non abbiano più, come sostenuto, "*alcun valore funzionale*" perché ciò non ne elide *tout court* un possibile valore economico, né rilevando, il pur importante, beneficio che altro ente pubblico potrebbe averne, la decisione, da adottarsi all'esito del bilanciamento dei diversi interessi pubblici coinvolti, condotto alla luce dei principi di proporzionalità, adeguatezza e buon andamento, dovrà dare conto nella motivazione dei diversi elementi considerati che, nella situazione concreta, evidenziano i vantaggi per la collettività della cessione gratuita rispetto a diversa soluzione (utilità o meno del bene, nel caso mediante altra destinazione, ai fini del soddisfacimento dei bisogni collettivi; eventuali vantaggi di un diverso modulo convenzionale anche ai fini della gestione aggregata di servizi ed attività; rischi connessi

alla tenuta del bene in assenza di interventi di manutenzione/sistemazione e impatto sul bilancio delle spese necessarie per renderlo fruibile nel tempo per l'ente o a terzi a fronte di un corrispettivo, etc.).

L'applicazione in dipendenza del parere in oggetto dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026, è rigorosamente subordinata alla corrispondenza in maniera precisa e puntuale della realtà fattuale (in particolare, stato dei beni e assenza di valore economico) e giuridica (disponibilità, disuso o occupazione), anche nei suoi sviluppi successivi al parere, con la ricostruzione fornitane dall'Ente in sede di istanza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta all'istanza di parere formulata dal Comune di Berbenno (BG) rende il parere nei termini di seguito esposti:

"*l'ente locale può disporre in modo gratuito di un bene del proprio patrimonio disponibile a favore di altro ente locale, tenuto a sopportarne i costi di cessione, se, all'esito della prudente valutazione discrezionale, condotta alla luce dei principi di proporzionalità, adeguatezza e buon andamento, di cui è tenuto a dare conto nella motivazione, ciò sia ritenuto rispondente alla migliore tutela dell'interesse della comunità amministrata e del proprio patrimonio*".

Nei rigorosi termini del principio di diritto testé enunciato e nella puntuale corrispondenza dei fatti rappresentati e aderenza allo stesso dell'eventuale successiva attività amministrativa, è riconosciuta l'applicazione dell'esimente della responsabilità *ex* art. 2 della legge n. 1/2026.

Così deliberato nella camera di consiglio del 9 settembre 2026.

il Relatore — il Presidente

Adriana Caroselli — Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il

14 settembre 2026

Il funzionario preposto

Susanna De Bernardis