



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario (Relatore)
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 novembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Zavattarello (PV)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito, Tuel);

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Zavattarello, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 15 ottobre 2025 ed acquisita al protocollo Cdc n. 20099 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 267 del 16 ottobre 2025, con la quale il Presidente di Sezione ha disposto la trattazione della richiesta di parere nell'odierna adunanza;

UDITO il Relatore, Ref. Francesco Testi;

PREMESSO

Con nota del 15 ottobre 2025, il Sindaco del Comune di Zavattarello ha formulato alla Sezione i seguenti quesiti:

I) *se sia compatibile, “in termini di equilibri di bilancio e corretta gestione finanziaria di un ente locale che ha ricevuto diniego del Piano di Riequilibrio ed è in procinto di dichiarare il Dissesto, procedere all’affidamento della gestione di una Residenza Sanitaria Assistenziale (RSA) a terzi mediante procedura di evidenza pubblica ai sensi del D.lgs. 36/2023 (servizi sociali)”, al “fine di assicurare la continuità del servizio essenziale e di contribuire al superamento della crisi finanziaria dell’ente, a condizione che: non si determinino nuovi oneri strutturali a carico del Bilancio e non si aggravi lo squilibrio; sia garantita la neutralità rispetto alla massa passiva pregressa, di competenza dell’eventuale OSL”;*

II) *“quali presidi contabili e cautele ritenga opportuno prevedere in Delibera e nel contratto (es. clausole sospensive legate alla futura dichiarazione di dissesto e/o alle determinazioni dell’OSL; vincoli di destinazione canonici; divieto di anticipazioni, indennizzi a carico dell’Ente), anche al fine di massimizzare il contributo dell’operazione al riequilibrio e all’uscita della crisi”;*

III) *“se i flussi economici derivanti dall’eventuale canone corrisposto dall’affidatario possano in linea di principio, concorrere alla ricostituzione degli equilibri di parte corrente e al percorso di risanamento, e con quali eventuali vincoli di destinazione o limiti temporali in pendenza di Dissesto”.*

CONSIDERATO

1. In via preliminare, occorre scrutinare l’ammissibilità della richiesta di parere sotto il profilo soggettivo e oggettivo, alla luce della giurisprudenza contabile (cfr. atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva, e le successive deliberazioni di seguito menzionate).

1.a. In particolare, ai fini dell’ammissibilità soggettiva, è stabilito che la richiesta deve essere proposta dall’organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati a formulare istanza in base all’art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 cit.: di qui l’ammissibilità soggettiva della richiesta di parere in esame, in quanto formulata dal Sindaco ex art. 50, comma 2 TUEL, quale legale rappresentante dell’Ente.

1.b. In punto di ammissibilità oggettiva, giova rammentare che la giurisprudenza contabile è costante nel ravvisare l'indispensabilità di tre presupposti in materia di funzioni consultive (cfr. C. conti, Sez. regionale di controllo per la Calabria, del. n. 48/2023/PAR), costituiti da:

i) inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica;

ii) generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici, onde impedire che la Corte dei conti sia coinvolta 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"* (così Sez. Autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2006);

iii) difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature, allo scopo di evitare che il parere reso dia luogo a soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali (provenienti dal Giudice ordinario, amministrativo, tributario o contabile).

Con riferimento al punto i), vanno richiamati gli arresti pretori della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2006 cit., nonché n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG, n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, n. 18/SEZAUT/2023/QMIG) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (del. n. 54/CONTR/2010), che hanno sancito un'accezione di contabilità pubblica prettamente inerente alle attività contabili in senso stretto.

Tale accezione in funzione pareristica è quindi perimetrata alle normative e ai conseguenti atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, anche con riferimento – per quanto qui rileva – alla disciplina del patrimonio e alla gestione della spesa.

Con riferimento al punto ii), sempre per quanto qui d'interesse, è stato invece affermato la domanda di parere *"non deve implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere"* (del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG): ciò assume una valenza significativa nel caso di specie.

1.c. Alla luce delle coordinate ermeneutiche esposte, i quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Zavattarello devono ritenersi ammissibili, sia pure nei limiti di seguito indicati.

Le tre questioni, infatti, se da un lato attengono alla gestione del patrimonio, e quindi alla materia della contabilità pubblica (cfr. *ex multis*, nella giurisprudenza di questa Sezione, del. nn. 251/2024/PAR, 234/2024/PAR e n. 131/2025/PAR e gli ulteriori precedenti ivi richiamati), dall'altro appaiono volte ad ottenere indicazioni in merito alla valutazione della legittimità di possibili scelte, che appartengono tipicamente all'ambito di discrezionalità amministrativa propria dell'Ente locale.

A fronte di ciò, comunque, il responso della Sezione comporta l'esclusione di qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, non potendo il parere estendersi all'esame –o alla sussistenza- dei presupposti ed alla verifica della legittimità delle specifiche operazioni relative all'affidamento della RSA.

In ultima analisi, dunque, la richiesta dell'Ente *“può essere esaminata nei limiti in cui sia volta ad indicare il perimetro normativo ed a fornire indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare nella gestione del patrimonio pubblico”* (così del n. 251/2024/PAR di questa Sezione).

Per converso, come ha osservato questa Sezione tempo addietro, *“è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo finanziario contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede”* (cfr. Sez. controllo Lombardia, del. n. 349/2011/PAR), ed assumendosene la conseguente responsabilità.

2. Nel merito, il Collegio intende focalizzare l'attenzione sui principi generali di seguito illustrati, sui quali l'Ente potrà poi orientare la sua decisione.

Anzitutto, lo statuto costituzionale dell'Amministrazione impone che la gestione dei beni pubblici avvenga alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento, in una prospettiva orientata anzitutto ad assicurare il raggiungimento dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (si v. *ex plurimis* del. n. 251/2024/PAR di questa Sezione ed i pertinenti richiami): depone in tal senso il dettato dell'art. 97, primo

e secondo comma Cost., che sul piano della legislazione ordinaria trova conferma nei criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, *ex artt. 1 ss., l. n. 241/1990.*

Alla luce di tali previsioni normative si sostanzia un principio generale di necessaria redditività dei beni della Pubblica Amministrazione, *“a mente del quale la gestione economica del patrimonio immobiliare deve essere volta alla valorizzazione o dismissione onerosa dei beni pubblici, con entrate che devono concorrere ad assicurare l'equilibrio del bilancio”* (così del. di questa Sezione n. 131/2025/PAR cit.).

Su un piano astratto e generale, al quale deve necessariamente limitarsi il presente parere, la valorizzazione ben può avere luogo tramite affidamento della gestione del bene ad un soggetto terzo individuato all'esito di procedura ad evidenza pubblica, restando comunque impregiudicata ogni questione (non certo secondaria, ma afferente al merito e come tale non scrutinabile in questa sede) sulla concreta vantaggiosità dell'operazione e sulla sostenibilità dell'offerta del soggetto aggiudicatario.

Proprio in materia di gare pubbliche deve rimarcarsi la portata dirimente del principio di autovincolo correlato alla necessaria ed integrale applicazione della *lex specialis*, quale principio operante nei confronti della stessa Pubblica Amministrazione che abbia bandito la procedura. È pacifico, infatti, che *“l'amministrazione che indice una procedura selettiva”* risulti *“vincolata al rispetto delle previsioni della lex specialis della procedura medesima, le cui prescrizioni risultano intangibili e non possono essere modificate o disapplicate, salvo naturalmente l'eventuale esercizio del potere di autotutela. Il tenore letterale del bando di gara sulle modalità di redazione delle offerte ha carattere vincolante non solo nei confronti dei concorrenti ma anche della stazione appaltante, soggetta, in applicazione dell'art. 97 Cost., al principio generale del c.d. autovincolo”* (si v. da ultimo TAR Lazio – Roma, Sez. II-quater, n. 18189/2025; cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, n. 2003/2022 e tutta la giurisprudenza ivi richiamata).

Sotto ulteriore e concomitante prospettiva, occorre tenere a mente quel particolare corollario del principio di legalità in forza del quale *“la legittimità di un provvedimento amministrativo si deve accertare con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio del tempus regit actum”* (in termini, ad

esempio, si v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 1700/2017; cfr. più recentemente Cons. Stato, Sez. III, n. 212/2025, secondo cui *“lo scrutinio di legittimità del provvedimento amministrativo non può che avvenire avendo riferimento alla statuizione di fatto e di diritto che all’amministrazione si prospetta al tempo della relativa adozione”*).

Infine, mette conto soffermarsi sulla natura e gli effetti del dissesto (art. 244 Tuel ss.), istituto evocato dall’Ente nella richiesta di parere.

Va rammentato al riguardo che *“le norme sul dissesto finanziario degli Enti Locali, contenute nel Titolo VIII, Capi II-IV del TUEL, sono preordinate al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un’apposita procedura di risanamento, delineando una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, a tutela della gestione corrente, che sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti sostanzialmente imputabili alle precedenti gestioni amministrative (che sono state a tal punto fallimentari da determinare il dissesto dell’ente), in modo da garantire, per il futuro, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario”* (cfr. in termini Cons. Stato, Ad. Plen. n. 1/2022).

Di talché, il legislatore ha previsto la compresenza *in subiecta materia* di due soggetti distinti: da un lato l’Organo straordinario di liquidazione (OSL), incaricato di provvedere al ripiano dell’indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge; dall’altro gli organi istituzionali dell’Ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all’origine del dissesto (art. 245 Tuel). Intento, quest’ultimo, che -oltre alla prosecuzione di un servizio essenziale di assistenza- l’Ente sembra voler perseguire nell’indicare la destinazione dei proventi conseguenti all’affidamento della RSA, essendo, in concreto, subordinato al buon esito dell’operazione e alla regolare prosecuzione del rapporto contrattuale.

Segnatamente, le competenze dell’OSL si riferiscono a *“fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello dell’ipotesi di bilancio riequilibrato”* (che il Consiglio comunale presenta per l’approvazione al Ministro dell’interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell’OSL – cfr. art. 259, comma 1 Tuel), laddove l’Organo straordinario provvede a: a) la rilevazione della massa passiva, ai sensi dell’art. 254); b) l’acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell’art. 255 Tuel; c) la

liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 (art. 252, comma 4 Tuel).

Come ha osservato la giurisprudenza sul punto, *“il principio generale è costituito dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'Ente locale, che continui a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura”* (così Ad. Plen. n. 1/2022 cit.).

Di rilievo appare comunque la previsione dell'art. 246, comma 4 Tuel, laddove il legislatore chiarisce che *“se, per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, intendendosi operanti per l'ente locale i divieti e gli obblighi previsti dall'articolo 191, comma 5. In tal caso, la deliberazione di dissesto può essere validamente adottata, esplicando gli effetti di cui all'articolo 248. Gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto. Ove sia stato già approvato il bilancio di previsione per il triennio successivo, il consiglio provvede alla revoca dello stesso”*.

3. Così illustrati i principi-guida nel caso di specie, il Collegio risponde come segue in punto di diritto ai quesiti proposti dal Comune.

Con riferimento al quesito *sub I*), l'affidamento in gestione di una RSA a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica ex d.lgs. n. 36/2023 appare astrattamente compatibile con il rispetto, da parte dell'Ente locale titolare, degli equilibri di bilancio e la corretta gestione finanziaria, sia perché -banalmente- produttiva di una entrata, sia perché non comportante una definitiva dismissione del bene patrimoniale a fronte dell'urgenza di reperire risorse.

In secondo luogo (quesito *sub II*), l'inserimento in sede pubblicistica e privatistica di ulteriori clausole, volte *“a massimizzare il contributo dell'operazione al riequilibrio e all'uscita della crisi”* del Comune, è rimesso alla discrezionalità e alla responsabilità dell'Ente: quest'ultimo, comunque, dovrà tener conto sia del contenuto della *lex specialis* predeterminata a monte, alla luce del principio di autovincolo, sia della data

di deliberazione del dissesto, in relazione al su esposto principio *tempus regit actum*, tenendo comunque conto del fatto che la scelta di affidare in gestione la RSA è intervenuta in pendenza della presentazione di un piano di riequilibrio e, conseguentemente, ben conoscendo le condizioni finanziarie in cui l'Ente si trova.

Infine, a fronte del quesito *sub III* (*"Se i flussi economici derivanti dall'eventuale canone corrisposto dall'affidatario possano in linea di principio, concorrere alla ricostituzione degli equilibri di parte corrente e al percorso di risanamento, e con quali eventuali vincoli di destinazione o limiti temporali in pendenza di Dissesto"*), premesso che la destinazione che l'Ente intende dare alle entrate è coerente con le finalità di rientro *in bonis* perseguite dalla procedura di dissesto, si rileva che l'effettivo utilizzo delle stesse dipenderà comunque, per un verso, dalla combinazione di due fattori temporali, rispettivamente costituiti dalla data di aggiudicazione dell'affidamento della RSA e dal momento di avvio della procedura del dissesto stesso (*rectius*, dalla dichiarazione del dissesto), e per altro verso, dalla sussistenza o meno delle condizioni di cui al citato art. 246, comma 4, Tuel, da cui potranno discendere eventuali vincoli di disponibilità.

4. Fermo quanto sinora esposto va infine precisato che, all'interno del delineato perimetro, l'ampiezza d'azione del Comune è tale da escludere che il presente parere reso dalla Corte sulla scorta delle sole affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente consenta – stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. n. 174/2016 – di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, rende parere nei seguenti termini:

- *"l'affidamento in gestione a terzi di un bene immobile mediante procedura ad evidenza pubblica ex d.lgs. n. 36/2023 è in astratto compatibile con il rispetto, da parte dell'ente locale titolare, degli equilibri di bilancio e la corretta gestione finanziaria";*
- *"l'inserimento in sede pubblicistica e privatistica di ulteriori clausole, volte a massimizzare il contributo dell'operazione al riequilibrio e all'uscita della crisi del comune, è*

rimesso alla discrezionalità e alla responsabilità dell'Ente (anche nei confronti del soggetto privato futuro contraente), tenuto conto, comunque, sia del contenuto della lex specialis predeterminata a monte, alla luce del principio di autovincolo, sia della data di deliberazione del dissesto in relazione al principio tempus regit actum ed alla pregressa conoscenza delle condizioni finanziarie dell'ente";

- "l'utilizzo delle entrate derivanti dall'affidamento in gestione del bene in coerenza con finalità di rientro in bonis perseguite dalla procedura di dissesto dipende comunque dalla sussistenza o meno delle condizioni di cui all'art. 246, comma 4, Tuel, da cui potranno discendere eventuali vincoli di disponibilità e di destinazione".

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2025.

il Relatore
(Francesco Testi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
12 novembre 2025
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)