CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Grandate (CO)

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di

controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004.

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Grandate (CO) pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri da parte del CAL Regione Lombardia il 15 febbraio 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 2513 in data 17 febbraio 2025.

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

VISTO il calendario delle adunanze della Sezione regionale di controllo per la Lombardia per l'anno 2025, stabilito con ordinanza n. 270 del 2 dicembre 2024;

VISTA l'ordinanza n.26/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Grandate ha formulato la seguente richiesta di parere.

"1. L'amministrazione comunale è intenzionata all'acquisto di un immobile fatiscente, edificato negli anni '40 ed adibito a casa colonica, adiacente la sede comunale da destinare all'implementazione alcuni servizi pubblico amministrativi.

2. L'attuale società proprietaria dello stabile è al contempo proprietaria di un parcheggio di n. 80 stalli, che serve la stazione delle Ferrovie Nord Milano, aperto al pubblico in forza di un contratto di locazione privato-pubblico che l'Amministrazione comunale ha sottoscritto in data 7 ottobre 1987 ad un canone annuale pari a €. 51,65 oltre iva. Il contratto è scaduto in data 7 ottobre 2023, con esplicita volontà di non rinnovo da parte del locatore. Considerato l'importanza della funzione svolta dallo stesso parcheggio per la stazione di interscambio, è volontà prioritaria dell'Amministrazione comunale proseguire nella sua utilità pubblica

Considerate le premesse, la trattativa fra le parti è stata avviata come segue:

1- La valutazione economica dello stabile adiacente al Comune formulata dalla società proprietaria è di €. 550.000,00, importo dal quale non intendono discostarsi. A fronte di questa valutazione il Comune ha provveduto a predisporre perizia giurata, che attribuisce un valore compreso da un minimo di Euro 288.900,00 ad un massimo di €. 353.000,00.

2- La citata società proprietaria anche del parcheggio ha, inoltre, oggi quantificato in €.12.000,00/anno il canone di locazione dello stesso, da locare per un periodo di vent'anni

Per le valutazioni, di cui al punto 2, formulate dalla controparte il Comune sarebbe così gravato da un onere pari a €. 240.000,00, rimanendo, comunque, senza possesso dell'area

L'ipotesi di trattativa proposta dalla controparte sarebbe:

a) sottoscrivere una scrittura privata nella quale l'area a parcheggio viene concessa in locazione all'amministrazione comunale ad un valore di €. 600,00 annue, ovvero 12.000,00 per vent'anni, così da evidenziare, il vantaggio per il Comune, a condizione che:

b) l'ente comunale accetti di acquistare l'immobile per la somma, dalla proprietàdeterminata in €. 500.000,00 e, altresì, corrisponda un canone di locazione per il parcheggio di €. 600,00 annuo per vent'anni".

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Quanto all'ammissibilità soggettiva, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Grandate e, dunque, da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

In ordine all'ammissibilità oggettiva, la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica è da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, anche quella del personale con i relativi tetti e vincoli di legge, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure già sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria o tali da determinare dirette interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante della Corte dei conti o di altri plessi giurisdizionali,

contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

Il riscontro della mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione è volto sia ad evitare di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in una -allo stato- non consentita funzione di controllo preventivo di legittimità, sia a lasciare comunque all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica", in quanto inerisce alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano la gestione del patrimonio comunale dell'ente locale, e, nello specifico, per ciò che attiene all'acquisizione di beni immobili. Tuttavia, poiché essa è volta ad ottenere lumi in merito alla valutazione di convenienza -ovvero di economicità e, quindi, anche di legittimità- di una delle possibili scelte che appartengono tipicamente alla discrezionalità amministrativa, va subito premesso che non sarà possibile pronunciarsi ex ante sulla legittimità di quanto prospettato dall'Ente, posto che il quesito non trae origine da un dubbio interpretativo circa la normativa in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, quanto piuttosto da circostanze di fatto e da esigenze "lato sensu" politiche consistenti principalmente, come evidenziato nella richiesta di parere, nella esigenza, da un lato, di acquisire un bene vicino alla sede del Comune da adibire ad uffici comunali, dall'altro, di rinnovare una locazione passiva di un'area adibita a parcheggio prossima alla stazione ferroviaria.

La richiesta dell'Ente, pertanto, può essere esaminata nei limiti in cui sia volta a fornire indicazioni di principio in merito alla disciplina da applicare nella gestione del patrimonio pubblico, ambito nel quale può, in astratto, ricondursi la fattispecie concretamente prospettata.

MERITO

La richiesta di parere formulata dal Comune di Grandate (CO) illustra due possibili opzioni di acquisto e locazione immobiliari, esito di una trattativa avviata con il

medesimo soggetto, contemporaneamente venditore di un immobile e locatore di un'area destinata a parcheggi. Le due alternative si differenziano tra loro in modo sostanziale per i valori di stima dei singoli oggetti trattati, ma configurano sostanzialmente il medesimo impegno economico complessivo a carico del Comune (se non si considerano gli aspetti finanziari ed attuariali dell'operazione).

Posta in questi termini la questione pare non affrontata in modo corretto, in quanto non sono preliminarmente considerati i principi fondamentali di carattere teleologico e sostanziale propri delle norme che regolano gli istituti degli acquisti e delle locazioni immobiliari. Innanzitutto, occorre considerare separatamente le due forme contrattuali in questione (acquisto e locazione), alla luce dei principi generali e delle norme specifiche che le regolano.

1. Per l'acquisto di beni, il fondamento della capacità di acquistare è rinvenibile nell'art. 11 cod. civ., a mente del quale "*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*"; tale norma riconosce la piena capacità di diritto privato per le persone giuridiche pubbliche, limitabile solo se e in quanto previsto da specifiche disposizioni, soggiacendo semmai – per come si evidenzia oltre – un generale vincolo funzionale di compatibilità dell'acquisto con lo scopo pubblico affidato alla cura dell'ente. In via preliminare va rilevato come l'acquisto di beni immobili costituisce una ipotesi di "investimento" realizzata dall'ente locale; come tale, essa soggiace alla disciplina dettata dal Tuel, in particolare dal titolo IV, in tema di programmazione e di fonti di finanziamento.

Per l'acquisizione di immobili era stata introdotta una limitazione dell'autonomia negoziale (art. 12, comma 1 ter, del decreto - legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) che subordinava l'acquisto a una previa valutazione da parte dell'Ente della sua indispensabilità e indilazionabilità, nonché ad una attestazione di congruità del prezzo di acquisto da parte dell'Agenzia del Demanio, ma tale previsione è venuta meno, a decorrere dall'anno 2020, per effetto dell'art. 57, comma 2, lettera f) del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con

modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n.157 (Corte dei conti, Sez. Campania, n. 52/2021/PAR e Sez. Puglia, n. 99/2020/PAR ; Sez. Piemonte n. 90/2023).

Tuttavia, come già affermato da questa Sezione, "*il riconoscimento dell'autonomia negoziale in materia di acquisizione di beni patrimoniali disponibili non elide la necessità che la sottoscrizione dei contratti di acquisto avvenga nel rispetto dei principi di buon andamento (art. 97, comma 2, Cost.) e dell'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1, e 119 comma 1 Cost.), anche laddove l'ente non faccia ricorso all'indebitamento ed utilizzi risorse disponibili. Il principio di buon andamento combinato con quello dell'equilibrio di bilancio vincola l'amministrazione a impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse di cui dispone ai fini del perseguimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura*" (Sez. Lombardia n. 198/2024/PAR).

Il principio di finalizzazione alla cura degli interessi pubblici permea l'amministrazione pubblica nel suo complesso ed è applicabile anche all'attività di diritto privato, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 81, 97 e 119 Cost., oltre che dall'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990.

Per tale motivo, è necessario che il Comune svolga e dia atto di un'approfondita istruttoria, documentando la ragionevolezza e l'utilità dell'acquisto del bene (anche, ma solo in un secondo e distinto momento, nella combinazione con una eventuale locazione passiva dell'area di parcheggio), la finalità pubblica perseguita e formulando una analisi costi/benefici dell'operazione.

In particolare, il tema della stima riveste carattere centrale nell'ambito di un investimento immobiliare. Peraltro, nella fattispecie, l'Ente non precisa quale sia la fonte di finanziamento dell'investimento, ma "*non sembra revocabile in dubbio, tuttavia, che la centralità dell'attività estimativa sia ancora più evidente nei casi in cui la fonte di finanziamento dell'investimento immobiliare risieda nel ricorso all'indebitamento… E' questa esigenza di contestuale adozione del piano di ammortamento che rende la stima del bene uno snodo fondamentale, in quanto è evidente come la misurazione della vita utile dell'investimento e la congruità del piano di ammortamento siano strettamente correlati e dipendano dalla correttezza dell'attività estimativa*" (Sez. Campania n. 52/2021).

Una volta determinatosi per l'acquisto, il relativo iter procedimentale va inoltre improntato al rispetto dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1

della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel rispetto delle norme che regolano l'acquisizione di beni e di tutela della concorrenza e parità di trattamento e, in via generale, del principio della scelta del contraente mediante procedura ad evidenza pubblica.

Sebbene, infatti, l'Ente individui il bene come "*adiacente alla sede comunale*" senza altro specificare, tale carattere di per se' non appare sufficiente a motivare l'attribuzione all'immobile di una connotazione di infungibilità rispetto a scelte alternative, addirittura tale da rendere accettabile un prezzo di acquisto superiore ad un range che va dal 36 al 48 per cento della perizia di stima giurata effettuata.

2. Con riferimento invece ai contratti di locazione, la quinta sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 6824 del 12 luglio 2023, ha osservato che i contratti aventi ad oggetto la locazione di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili sono ricompresi nel novero delle "esclusioni specifiche" dal Codice dei contratti pubblici (art. 56, comma 1, lett. e), D.L.vo 31 marzo 2023, n. 36). L'esenzione, è noto, recepisce de plano la previsione dell'art. 10 della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 21 della direttiva 2014/25/UE e dell'art. 10, § 8 della direttiva 2014/23/UE.

Tuttavia, l'art. 13, comma 5, D.lgs n. 36/2023 impone, in ogni caso, il rispetto dei "principi" (di matrice così interna come eurocomune) che ispirano e conformano – nella prospettiva del buon andamento (in termini di economicità, efficacia, efficienza ed orientamento al risultato) e della imparzialità (in termini di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità) – l'azione dei soggetti pubblici (arg. etiam ex art. 97 Cost. e art. 1, L. 7 agosto 1990, n. 241). A questo proposito si richiama quanto già affermato da questa Sezione "…nella disciplina dei cosiddetti *"contratti esclusi" – quali le locazioni – che l'ordinamento, appunto, esclude dall'applicazione delle procedure di scelta del contraente disciplinate dal codice degli appalti ma non dal rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità (art. 4 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - applicabile alla vicenda ratione temporis ai sensi dell'art. 226, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 - che ripropone il testo del previgente art. 27 del d.lgs. n. 12.4.2006, n. 163, e da ultimo, in continuità normativa, l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 31marzo 2023, n. 36, che stabilisce che "l'affidamento dei contratti*

di cui al comma 2 [n.d.r.: contratti esclusi, contratti attivi e contratti a titolo gratuito] che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3" (Sez. Lombardia n. 180/2024/PREV, la quale, inoltre, stigmatizza l'inutilità e l'antieconomicità del ricorso ad una procedura aperta di cui erano state violate basilari regole di trasparenza e correttezza, mentre l'amministrazione avrebbe potuto condurre una trattativa privata con un unico candidato, data la natura del contratto a condizioni di maggior vantaggio nell'interesse pubblico).

Rispetto alla locazione del parcheggio, quindi, la considerazione degli elementi di fatto implica una adeguata valutazione della rispondenza alla pubblica utilità -oltre che alla stretta convenienza economica- dell'assunzione da parte dell'Amministrazione comunale di Grandate di un vincolo contrattuale ventennale per l'affitto di un'area con 80 stalli per assicurane l'utilizzo libero e senza pedaggio e, quindi, senza alcun rientro rispetto alla spesa di cui farsi carico. Anche in tal caso, peraltro, dovrà tenersi conto di soluzioni alternative quali, a titolo di esempio, la disponibilità o l'individuazione di altre aree di parcheggio limitrofe.

Ne discende, pertanto, che, anche in tema di locazione passiva, l'attività negoziale non è affatto libera come quella che connota, sul piano del fatto, i rapporti tra privati, essendo, per l'appunto, assoggettata ai vincoli che impongono una congrua motivazione delle scelte, la relativa convenienza sia economica che funzionale, la congruità dei prezzi e il dovere di rendere pubblica l'iniziativa negoziale e trasparente il comportamento, al fine di garantire un accesso paritario e non discriminatorio dei potenziali interessati, anche in ragione di una concorrenzialità del mercato funzionale all'interesse pubblico.

3. Solamente una volta che si è avuto riguardo ai principi giuridici sopra delineati per l'acquisto degli immobili e per la locazione dell'area e che sono state esperite -e adeguatamente motivate- tutte le valutazioni di necessità, economicità, congruità dei prezzi, pubblicità riferite ai singoli oggetti contrattuali sarà possibile prendere in considerazione eventuali possibili soluzioni negoziali più articolate e "combinate" in

termini di convenienza finanziaria e di raffronto del valore attuale netto delle diverse opzioni di acquisto e locazione, sempre tenendo a riferimento il principio fondamentale del rispetto degli equilibri di bilancio.

4. Infine, va precisato che all'interno del delineato perimetro, l'ampiezza d'azione del Comune è tale da escludere che il 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. 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 regione Lombardia - in riscontro all'istanza di parere formulata dal Sindaco del Comune di Grandate (CO), afferma il seguente principio di diritto: *la scelta tra le possibili alternative di azione rientra nelle prerogative gestionali del Comune. L'attività negoziale dell'ente locale, tuttavia, non è libera come quella che connota, sul piano del fatto, i rapporti tra privati, essendo assoggettata ai vincoli che impongono una congrua motivazione delle scelte, la relativa convenienza sia economica che funzionale, la congruità dei prezzi e il dovere di rendere pubblica l'iniziativa negoziale e trasparente il comportamento, tanto al fine di garantire un accesso paritario e non discriminatorio dei potenziali interessati, quanto in ragione di una concorrenzialità del mercato funzionale all'interesse pubblico.*

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 marzo 2025.

il Relatore
(Mauro Bonaretti)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
20 marzo 2025
il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)