



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la richiesta di parere pervenuta dal **Comune di Mola di Bari (BA)** con nota prot. n. 0034402 del 25.09.2025, acquisita al protocollo interno Cdc in pari data con il n. 0005412;
Vista la disposizione della Presidente della Sezione prot. n. 0005498 del 29.09.2025, di assegnazione della citata richiesta di parere ai fini della relazione al Collegio;
Udito il Magistrato relatore, dott. Salvatore Romanazzi, nella Camera di Consiglio dell'11 novembre 2025, convocata con ordinanza n. 25/2025;
Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di Mola di Bari (BA) preliminarmente richiama i seguenti fatti:

“- con Deliberazione di G.C. n.. 40 del 31/07/2025 avente ad oggetto: “POC LEGALITA' - Programma promosso dal Ministero dell'Interno - Adesione al Progetto "I ragazzi per la città" è stato approvato apposito schema di Protocollo di Intesa tra la Prefettura di Bari, la Regione Puglia, la Città Metropolitana di Bari, il Comune di Mola di Bari e l'Associazione “Comunità Frontiera ETS” per la definizione di iniziative condivise volte alla promozione di progettualità intese alla diffusione della cultura della legalità nell'area metropolitana di Bari.

- in particolar modo il Protocollo di Intesa, successivamente sottoscritto tra le parti, è finalizzato alla presentazione dell'istanza da parte del Comune di Mola di Bari al Ministero dell'Interno per l'ottenimento di un finanziamento dell'importo complessivo di 2,5 milioni di €, nei modi e nei termini del POC Legalità, per la realizzazione di un Centro Polisportivo su un suolo di proprietà dell'Associazione Comunità Frontiera previa concessione del diritto di superficie.”

Alla richiesta di parere viene allegato il citato Protocollo d'Intesa che, all'art. 2, prevede quanto segue:

“Le Parti convengono che presupposto ineludibile della compiuta attuazione di quanto innanzi riportato sia la sottoscrizione di un apposito accordo di partenariato fra il Comune e l'Associazione, nel quale saranno puntualmente definiti gli aspetti tecnico-amministrativi, nonché gli obblighi e gli impegni reciproci, con particolare riferimento a:

- destinazione esclusiva, da parte del Comune, del finanziamento a valere sul POC Legalità alla realizzazione del Centro sportivo presso la Città dei Ragazzi, di proprietà dell'Associazione;

- riconoscimento, ai sensi dell'art. 953 del Codice Civile, da parte dell'Associazione al Comune del diritto di superficie sul suolo identificato nell'all. 2), per un tempo minimo di 5 (cinque) anni a decorrere dal pagamento finale al Beneficiario del finanziamento. Quindi, nel momento dell'estinzione del diritto di superficie, il proprietario del suolo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 953 del Codice Civile, acquisirà la proprietà dell'opera realizzata, previo pagamento al Comune delle migliorie apportate dal Comune con la detta opera, secondo le modalità che saranno declinate in maniera puntuale nell'accordo di partenariato già citato, impegnandosi a destinare l'immobile, per un periodo pari alla durata del valore economico residuo dell'opera (da stimarsi in base al piano di ammortamento tecnico-funzionale), esclusivamente allo svolgimento di attività di interesse generale prive di rilevanza economica, con finalità sociali, educative, assistenziali o ricreative, non erogate in regime di mercato”.

Alla luce di quanto sopra, il Sindaco del Comune di Mola di Bari ha quindi formulato tre distinti quesiti:

- 1) se sia possibile per un Ente Comunale, proprietario di un immobile destinato ad attività aventi scopi sociali ed edificato grazie a finanziamenti pubblici su suolo concesso in diritto di superficie dall'Associazione ETS senza scopo di lucro, trasferire il medesimo immobile alla stessa associazione per l'esercizio delle loro attività aventi "alto valore sociale" e pubblico interesse, nel rispetto della normativa in materia di valorizzazione degli immobili comunali con la previsione di una valorizzazione "alternativa" attraverso la previsione dell'accollo da parte dell'ETS degli oneri di gestione dell'immobile e di servizi socio-educativi sul territorio;
- 2) se il concetto di "miglioria", come richiamato dal Protocollo di intesa e collegato al concetto di "valorizzazione", debba essere parametrato secondo quanto previsto dal codice civile (art. 936) o, in alternativa, come "controvalore dell'intera opera realizzata" essendo la stessa finanziata attraverso fondi pubblici. Si sottolinea che nel primo caso l'importo delle miglorie da riconoscere dall'ETS sarebbe rappresentato dal calcolo del valore dei materiali e del prezzo di manodopera dall'importo dei lavori, escludendo da tale importo le spese generali, l'iva, l'utile di impresa, i costi generali di impresa, movimento terra, ecc. Nella seconda ipotesi, essendo l'opera pubblica finanziata con fondi ministeriali ed inserita nel patrimonio disponibile dell'Ente, l'importo delle miglorie sarebbe rappresentato dal controvalore dell'intera opera realizzata che sarebbe, quindi, trasferita dall'ente locale all'associazione del terzo settore;
- 3) se il trasferimento dopo 5 anni (scadenza del vincolo di destinazione previsto dal finanziamento pubblico) della proprietà del Centro Sportivo sia ammissibile in quanto coerente con la normativa vigente e possa avvenire direttamente soggetto del Terzo Settore o necessità di procedura ad evidenza pubblica, concessione di valorizzazione o comodato ai sensi della normativa vigente con particolare riferimento a quanto previsto dal D.lgs n. 117/2017 e D.lgs n. 36/2023.

La richiesta di parere, indirizzata alla Sezione, viene formulata dal Comune di Mola di Bari ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta di parere.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha previsto la possibilità per Regioni (direttamente), Province, Comuni e Città metropolitane (di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito) di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti «*pareri in materia di contabilità pubblica*».

Con orientamento espresso con atto del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati a richiedere l'esercizio di tale funzione e l'ambito oggettivo della funzione medesima, delineando i requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere come caratteri di specializzazione funzionale che connotano la Corte dei conti in sede consultiva.

Prima di ogni eventuale valutazione nel merito, dunque, il Collegio è tenuto a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere formulata dal Comune di Mola di Bari; ciò in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e della conseguente esclusione della possibilità di configurare l'attività, espressione di tale funzione, come consulenza generale sull'operato dell'Amministrazione.

1.1. Ammissibilità soggettiva.

Il requisito di ammissibilità soggettiva presuppone una verifica rigorosa della sussistenza di una duplice legittimazione: da un lato, una legittimazione di carattere esterno, concernente la riconducibilità del soggetto istante tra gli enti espressamente individuati dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 quali legittimati a proporre l'istanza; dall'altro, una legittimazione di carattere interno, volta ad accertare che la richiesta di parere provenga dall'organo di vertice dell'Ente, titolare dell'esclusivo potere di rappresentanza nei rapporti con la Corte dei conti e, in particolare, abilitato a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva, secondo quanto delineato nell'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004.

Nel caso in esame, sotto il profilo della c.d. legittimazione soggettiva esterna, la richiesta di parere risulta pienamente ammissibile, atteso che proviene da un Comune, ente rientrante nel perimetro dei soggetti giuridici indicati dal citato art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003. La disposizione menzionata stabilisce, infatti, che la richiesta di parere possa essere avanzata dalle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, ove istituito, anche dai

Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane; a tali soggetti si aggiungono le Unioni di Comuni, come recentemente affermato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 1/2021.

Occorre altresì rilevare che la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.) nelle Regioni, ovvero il suo mancato funzionamento, non ostacola l'esercizio della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali di controllo, dovendosi ritenere legittimati a proporre l'istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale, in conformità a quanto sancito nell'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie).

Analogamente, sotto il profilo della c.d. legittimazione soggettiva interna, che attiene alla titolarità del potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente nella formulazione della richiesta, non emergono ostacoli all'ammissibilità della domanda. Nella fattispecie sottoposta a scrutinio, l'istanza è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Mola di Bari, legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, TUEL, il quale, in qualità di organo di vertice politico, possiede legittimazione interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, secondo quanto espressamente riconosciuto dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 11/2020.

1.2. Ammissibilità oggettiva.

Il requisito dell'ammissibilità oggettiva si considera integrato allorché ricorrano congiuntamente le condizioni di seguito indicate.

In via preliminare, il quesito prospettato deve attenersi alla materia della contabilità pubblica, secondo la nozione elaborata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e confermata dalla Sezione delle Autonomie, comprendente l'insieme dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali, inclusiva della disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, della gestione della spesa, dell'indebitamento e della rendicontazione. Una visione dinamica di tale materia consente altresì di ricomprendere profili idonei a incidere sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio, anche quando non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, purché strumentali al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, e Sezione delle

Autonomie, deliberazioni n. 11/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG, n. 9/2022/QMIG, n. 14/2022/QMIG).

La Sezione delle Autonomie ha ulteriormente precisato che la giurisprudenza contabile deve escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere aventi riflessi finanziari o contabili, ma propedeutiche all'adozione di provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi o interessi legittimi), la cui cognizione compete ad altre magistrature. Tale *discrimen* consente di individuare l'ammissibilità dei quesiti evitando sovrapposizioni con l'attività giudiziale, riservando la funzione consultiva al solo potere decisionale dell'Amministrazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

In coerenza con tale principio, la materia della spesa del personale rappresenta un esempio paradigmatico: la Sezione di controllo può fornire interpretazioni della normativa applicabile, definendo la capacità assunzionale o l'inclusione/esclusione di voci di spesa nei tetti stabiliti, senza interferire con posizioni giuridiche soggettive o con il potere decisionale altrui. Viceversa, qualora il quesito richieda provvedimenti incidenti su diritti soggettivi di terzi, la Sezione deve dichiararne l'inammissibilità.

Affinché il quesito sia oggettivamente ammissibile, occorre altresì che:

1. la fattispecie possieda carattere generale e astratto, evitando che il parere si traduca in indirizzi puntuali o in avalli di decisioni politiche o gestionali già adottate o imminenti;
2. l'interpretazione non determini commistione con funzioni di controllo o giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali, garantendo che il parere non pregiudichi pronunce future di competenti magistrature (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, si ritiene che il quesito formulato dal Comune di Mola di Bari non possa superare il vaglio di ammissibilità oggettiva per quanto meglio specificato di seguito.

La richiesta pervenuta alla Sezione dal Sindaco del Comune di Mola di Bari (BA), formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, ha in sostanza ad oggetto la possibilità di procedere alla realizzazione di un Centro Polisportivo mediante l'impiego di risorse del Programma Operativo Complementare "POC Legalità" del Ministero dell'Interno e la successiva trasferibilità dell'opera — una volta edificata — in favore di un

Ente del Terzo Settore proprietario del suolo, previo riconoscimento del valore delle migliorie o dell'intera opera realizzata.

La richiesta è corredata dal Protocollo d'intesa già sottoscritto tra il Comune istante, la Prefettura – U.T.G. di Bari, la Regione Puglia, la Città Metropolitana di Bari e l'Associazione ETS "Comunità Frontiera" proprietaria del terreno, da cui si ricava che l'iter amministrativo è già stato avviato, definito nelle sue componenti essenziali e reso operativo mediante un vincolo negoziale perfezionato tra le parti.

Dall'esame del Protocollo si evince che i soggetti coinvolti hanno già assunto precisi obblighi, tra i quali:

- ✓ il conferimento del ruolo di stazione appaltante alla Città Metropolitana;
- ✓ l'impegno dell'Associazione ETS a concedere il diritto di superficie;
- ✓ la destinazione vincolata del finanziamento pubblico all'opera;
- ✓ la previsione del trasferimento della proprietà dell'immobile, allo spirare del termine di durata del diritto reale, in favore dell'Associazione ETS proprietaria dell'area.

Il Protocollo disciplina altresì la quantificazione delle migliorie, prevedendone la possibile corresponsione attraverso attività e servizi di natura sociale. È espressamente stabilito che il Protocollo produce effetti sino alla conclusione delle attività previste, ammettendo modifiche soltanto tramite successivo atto formale.

La richiesta non può essere collocata, pertanto, nell'alveo proprio della funzione consultiva attribuita alla Corte dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

È costante indirizzo della giurisprudenza contabile secondo cui la funzione consultiva della Corte dei conti può esplicarsi soltanto con riguardo a questioni di carattere generale e astratto, attinenti alla contabilità pubblica, e strettamente in via preventiva rispetto alle determinazioni amministrative dell'ente.

Essa non può essere utilizzata per ottenere avalli, legittimazioni o sanatorie rispetto a scelte già compiute, né per interferire nell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'ente. In altri termini, il parere della Corte non può trasformarsi in un giudizio sull'ammissibilità o sull'opportunità di specifiche operazioni amministrative già determinate nelle loro componenti essenziali.

Nel caso di specie, il quesito non ha natura ricognitiva o di orientamento generale, bensì involge surrettiziamente una valutazione sulla legittimità e sulla coerenza di una operazione amministrativa già definita e formalmente incardinata in un accordo giuridico

vincolante. Il coinvolgimento della Sezione in tale fase si risolverebbe in un indiretto avallo dell'operazione negoziale, con alterazione della fisiologica ripartizione delle responsabilità tra organi di controllo esterno e amministrazione attiva.

Parimenti rilevante è il profilo concernente l'utilizzo di risorse pubbliche vincolate. Il *POC Legalità* è un programma di finanziamento che persegue finalità di interesse pubblico diretto e specifico, con vincolo funzionale sulla destinazione delle somme attribuite. L'eventualità che un'opera finanziata con risorse statali venga successivamente trasferita a un soggetto privato – per quanto qualificato come ETS e vincolato a finalità sociali – implica un possibile mutamento della destinazione del bene e degli effetti economico-patrimoniali derivanti dall'investimento pubblico.

In tale contesto, una eventuale pronuncia della Corte rischierebbe, dunque, di incidere indirettamente sulla destinazione delle risorse statali e, in ultima istanza, di frustrare la finalizzazione pubblica del finanziamento, con possibile lesione dell'interesse erariale. Tale valutazione esula del tutto dalla funzione consultiva della Corte, la quale non può né interferire con processi decisionali già in corso né assumere, neppure indirettamente, funzioni autorizzative o valutative sull'uso di fondi pubblici.

Per tali motivi – ossia per la natura concreta e già operativa dell'atto amministrativo cui la richiesta si riferisce, per la non preventività della stessa e per il rischio che il parere si trasformi in un avallo dell'attività gestionale dell'ente – la richiesta deve essere dichiarata oggettivamente inammissibile.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Puglia dichiara inammissibile oggettivamente la richiesta presentata dal Comune di Mola di Bari, nei termini di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio dell'11 novembre 2025.

Il Magistrato relatore
F.to Salvatore Romanazzi

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 12 novembre 2025
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci