



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 luglio 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati

dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Codognè (TV) prot. n. 6281 del 06/06/2022, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto al prot. n. 3765 in data 07/06/2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Codognè (TV) ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131- un quesito sulla interpretazione della normativa riguardante i canoni a carico dei soggetti che utilizzano beni del patrimonio comunale.

Nello specifico, dopo aver premesso che *“il patrimonio del comune, inteso quale immobile o abitazione, è destinato alle finalità proprie dell'ente e può essere motivatamente concesso ai privati senza la richiesta di un canone solo allorché questi ultimi realizzino scopi sociali senza finalità lucrativa, cioè senza chiedere un compenso ai cittadini, e con servizio aperto a tutti”*, che *“in ogni caso l'assenza di canone non esime l'ente dal richiedere il rimborso delle c.d. spese vive di utilizzo (luce, gas) e la loro esenzione implica una ulteriore forma di contributo a vantaggio di terzi”* e che *“i principi contabili impongono l'obbligatorietà di un canone qualora il bene sia utilizzato da una attività professionale svolta per lucro e risulta difficilmente concedibile un contributo concretizzandosi l'ipotesi di aiuto ad una attività economica”*, il Sindaco istante ha formulato il seguente quesito:

“si chiede di conoscere il parere della Corte dei conti, a livello astratto, circa la possibilità di non chiedere canone di affitto e rimborso delle spese ai medici convenzionati con il Sistema Sanitario Regionale per gli ambulatori appartenenti ai comuni”.

Il Sindaco ha, altresì, rappresentato le motivazioni per cui è da ritenersi in astratto doverosa la richiesta di un canone ai medici in convenzione con il SS Regionale, riconducibili essenzialmente al fatto che:

1) trattasi di professionisti in regime di convenzione con la Regione che attribuisce un rimborso forfettario delle spese di affitto e spese di consumo (utenze) direttamente in busta paga;

2) nell'ambulatorio di proprietà comunale oltre allo svolgimento di una attività che potrebbe sembrare gratuita per i mutuiati, in realtà pagata forfettariamente dalla Regione, vengono svolte anche visite c.d. private, cioè a vantaggio di utenti non appartenenti al

novero dei propri mutuati, anche se cittadini.

Alla luce di tali circostanze, pertanto, *“l’esenzione da canoni di affitto e rimborso spese a favore di questi professionisti potrebbe trovare solo una motivazione emotiva, con l’attrazione nel proprio territorio di medici e specialisti privati”* e potrebbe, allo stesso tempo, ingenerare un arricchimento del professionista.

Il Sindaco richiedente, nel precisare di non ritenere contabilmente corretta l’applicazione della menzionata esenzione, specifica che ad oggi tale prassi non ha trovato applicazione e che la questione si pone a livello di indagine teorica.

DIRITTO

2. Pregiudiziale all’esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell’organo richiedente) e oggettiva della richiesta. Quest’ultima condizione, in particolare, impone che la questione sottoposta debba avere rilevanza generale ed astratta, non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2003, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere e, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l’atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010, che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. “strumentale alla funzione consultiva”, che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

Come da ultimo ribadito e precisato in sede nomofilattica (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2022/QMIG) *“l’ampliamento “dinamico” della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”*.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l’esame del merito della

richiesta.

2.1. Nel caso all'esame, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

A tal proposito, non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) posto che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

2.2. Sotto il profilo oggettivo, ossia dell'aderenza delle tematiche al concetto di contabilità pubblica, alla luce dei criteri sopra richiamati, la richiesta di parere è da considerare ammissibile in quanto verte in materia di gestione del patrimonio dell'Ente locale, materia che rientra nelle fattispecie a suo tempo individuate dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie nella menzionata deliberazione n. 5/2006. In argomento, tra l'altro, si rinvencono precedenti, anche di questa Sezione (deliberazioni n. 33/2009/PAR e 716/2012) e, più di recente, di altre Sezioni regionali (Sezione regionale di controllo per la Sicilia deliberazione n. 183/2021/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, del. n. 357 del 2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n.172/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Lazio, del. n.87/2014/PAR).

Nel caso di specie va rilevato che, al di là delle argomentazioni fornite dal Sindaco richiedente per motivare il proprio convincimento in relazione alla soluzione dello stesso prospettata, le quali lascerebbero presupporre un sottostante caso concreto, il quesito sottoposto a questa Sezione si caratterizza per essere generale ed astratto e lo stesso Sindaco ribadisce nella richiesta che le argomentazioni prospettate sono “*solo a livello di indagine teorica*”.

Sul punto va precisato e chiarito che costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Ciò significa che nell'esercizio della funzione consultiva di cui sono investite, le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte, in nessun modo, nei processi decisionali degli enti. È esclusa, infatti, qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge. In conseguenza, l'ausilio consultivo della Sezione può offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento. Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, non consentita a

questa Corte in sede consultiva.

2.3. La richiesta di parere, alla luce delle considerazioni che precedono, è da ritenersi ammissibile e, pertanto, la Sezione può procedere all'esame nel merito della stessa, nei limiti consentiti dalla legge, quali sopra evidenziati.

3. Nel merito, le disposizioni che regolano l'attività di gestione dei beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici, in uno con i principi elaborati dalla giurisprudenza contabile (cfr. vedi per tutte le richiamate deliberazioni n. 33/2009 e n. 716/2012 di questa Sezione; n. 327/2016 della Sezione Campania; n. 172/2014 della Sezione Lombardia; n. 87/2014 della Sezione Lazio e n. 183/2021 della Sezione Sicilia), dalle cui argomentazioni la Sezione non ritiene di doversi discostare, non lasciano margini di dubbio alcuno sul fatto che lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre reddito e, di conseguenza, la concessione in uso gratuito di un immobile pubblico costituisce, in via generale, un utilizzo non coerente con le finalità del bene, poiché non reca alcuna entrata all'Ente. Inoltre, posto che l'Ente è tenuto ad improntare la gestione del proprio patrimonio a criteri di economicità ed efficienza, l'uso gratuito, in assenza dei presupposti di legge, concretizzerebbe una ipotesi di depauperamento delle ricchezze della collettività amministrata in violazione del principio di buona amministrazione. Ad analoghe considerazioni si perviene in relazione alla eventuale gratuità anche delle utenze relative al bene concesso.

Il patrimonio è uno strumento strategico della gestione finanziaria in quanto espone un complesso di risorse che l'Ente è tenuto ad utilizzare in maniera ottimale, ed a valorizzare, in vista del migliore e più proficuo perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto, la scelta di concessione in uso gratuito di immobili comunali, ivi compresa la mancata richiesta dei rimborsi per le utenze, oltre a rispettare il già menzionato principio del buon andamento ex art. 97 Cost. e art. 1 della Legge n. 241/1990, e la pari condizione di tutti gli interessati, può legittimamente esercitarsi solo nei limiti stabiliti dalla legge; conseguentemente, come anche precisato dalla richiamata giurisprudenza contabile, è ammissibile solo nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico, ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcuno scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni, unitamente alla compatibilità finanziaria dell'intera operazione posta in essere.

Ciò significa, quindi, che non è precluso a priori, all'amministrazione, la concessione in uso gratuito di propri beni immobiliari, quale forma di sostegno e di contribuzione indiretta nei confronti di attività di pubblico interesse, strumentali alla realizzazione delle proprie finalità istituzionali a vantaggio dei cittadini; tuttavia tale scelta – che ricade nella sfera dell'attività gestionale ed amministrativa di competenza esclusiva dell'Ente che, quindi, se ne assume ogni responsabilità – comporta una attenta valutazione comparativa tra i vari interessi in gioco, che dovrà risultare da una chiara ed esaustiva motivazione del provvedimento.

Nel caso prospettato dal Comune di Codognè la possibilità, in astratto, di non chiedere il canone di affitto ed il rimborso delle spese a medici convenzionati con il Servizio

Sanitario regionale per l'uso degli ambulatori di proprietà del Comune va valutata alla stregua dei suesposti canoni ermeneutici, con particolare attenzione all'assenza di qualsivoglia scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dagli utilizzatori dei beni stessi. In caso di valutazione positiva, poi, sarà onere del Comune concedente monitorare il permanere delle condizioni legittimanti la gratuità dell'uso.

Ne consegue, all'evidenza, che non ricorrono le condizioni normative sopra richiamate laddove: 1) i medici utilizzatori/richiedenti il bene operino come professionisti, sia pure in regime di convenzione con il Sistema Sanitario regionale, e percepiscano dall'Ente convenzionato un rimborso forfettario delle spese di locazione e di gestione (utenze) dei locali adibiti a studi medici; 2) i predetti medici svolgano negli ambulatori di proprietà comunale anche una visite specialistiche private, a vantaggio di soggetti diversi rispetto ai propri mutuatì.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto – rende il parere formulato dal Sindaco del Comune di Codognè (TV) nei termini sopra precisati.

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Codognè (TV) e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 20 luglio 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 25 luglio 2022

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini