



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
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario (relatore)
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 29 maggio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Calvisano (BS)

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 richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Calvisano (BS) pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 15 maggio 2025 e acquisita al protocollo pareri di questa Sezione n. 63 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 123/2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Valeria Fusano.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Calvisano premette che nel 2023 l'Amministrazione ha deliberato la cessione e poi costituito, con scrittura privata non autenticata e non trascritta nei pubblici registri, il diritto di superficie, in favore di Croce Rossa Italiana, su un'area già destinata a servizi, da adibire esclusivamente alla realizzazione di un centro di pronto intervento per il primo soccorso, nonché di protezione civile da parte dell'Ente beneficiario e che quest'ultimo ha in effetti realizzato un fabbricato attualmente accatastato in ditta al comune.

In questo quadro, tenuto conto dell'intenzione delle parti di *"regolarizzare la titolarità dei rispettivi diritti reali"* (mediante atto pubblico che trasferisca al privato il diritto di proprietà superficiaria per 99 anni a decorrere dal 2003, fermo restando il mantenimento in capo al comune del diritto di proprietà dell'area, ai sensi dell'art. 952 c.c.), si chiede di sapere *"se il Comune possa effettuare una donazione in favore di un soggetto privato che da anni svolge una funzione di interesse pubblico vincolando l'impiego del bene donato alla suddetta funzione o se tale donazione sia preclusa in quanto contrastante con il principio di valorizzazione onerosa dei beni disponibili della pubblica amministrazione"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, occorre soffermarsi sui requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Sul piano soggettivo, il quesito del comune di Calvisano risulta ammissibile, in quanto formulato dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, occorre premettere che la funzione consultiva della Corte è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica. Per tale ragione, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza contabile, l'attività consultiva non può riferirsi a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente (si vedano, *ex multis*, le deliberazioni di questa Sezione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR) e risolversi, per tale via, in un'inammissibile ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, in una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della magistratura della Corte dei conti.

In tale contesto, la richiesta di parere qui in esame si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, relativi all'interpretazione delle disposizioni che disciplinano la gestione del patrimonio immobiliare del comune, fermo restando che compete esclusivamente all'Amministrazione comunale l'assunzione di scelte e di determinazioni concrete in ordine alla successiva attività gestionale ed alla responsabilità che ne deriva.

2. Nel merito, come accennato in premessa, il comune di Calvisano ha formulato un quesito in ordine alla capacità dell'ente locale di effettuare una donazione con vincolo di scopo (c.d. donazione modale) in favore di un privato, finalizzata alla realizzazione di interessi pubblici.

L'art. 769 del codice civile fornisce la definizione di donazione, come "*contratto col quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa una obbligazione*".

A norma del successivo art. 793 c.c., la donazione può essere gravata da un onere, al cui adempimento il donatario è tenuto entro i limiti di valore della cosa donata.

Emerge, sotto tale profilo, la differenza rispetto al contratto gratuito, il quale, a differenza della liberalità, mira a realizzare un interesse patrimoniale di colui che opera l'attribuzione, pur senza configurare controprestazione.

Ciò premesso, al quesito qui in esame è possibile fornire risposta positiva, seppure con le precisazioni e i limiti di cui si dirà subito appresso.

La capacità di donare è regolata dall'art. 774 e ss. c.c. secondo i principi generali, con conseguente preclusione dell'atto donativo a coloro che non abbiano la piena capacità di disporre dei propri beni (con l'unica eccezione delle donazioni obnuziali). Nell'ordinamento positivo non si rinviene una specifica disciplina dedicata agli enti pubblici, ai quali, pertanto, la possibilità di disporre per donazione non è espressamente impedita.

Resta quindi da chiarire se una simile limitazione della capacità di agire dell'ente pubblico possa essere desunta, in via generale, dai principi e dalle prescrizioni in tema di gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico.

Sono infatti numerose le previsioni normative che disciplinano la gestione dei beni pubblici in accordo al principio di redditività, 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.

A tale ambito sono comunemente ricondotte, fra le altre, le norme degli artt. 119, commi 1 e 6 e 97 della Costituzione, nonché l'art. 9 della legge n. 537/1993, l'art. 32, comma 8, della legge n. 724/94, art. 12 della legge n. 127/97, l'art. 19 della legge n. 448/98, l'art. 3 *bis* del decreto-legge n. 351/2001, convertito dalla legge n. 224/2001, l'art. 7 del decreto-legge n. 63/2002, convertito dalla legge n. 112/2002, l'art. 58 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

Tuttavia, nessuna delle disposizioni citate, né l'art. 2, lettera h), dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023, che definisce i *“contratti attivi”* quali *“contratti che non producono spesa e da cui deriva un'entrata per la pubblica amministrazione”*, indica l'atto di disposizione onerosa del bene quale unica modalità di gestione del patrimonio.

In tale contesto, le disposizioni che espressamente consentono all'ente pubblico di disporre gratuitamente di beni appartenenti al patrimonio, quali ad esempio l'art. 71, co. 2, del decreto legislativo n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo Settore), possono essere intese come deroghe, di stretta interpretazione, al principio generale che imporrebbe il

conseguimento di un'entrata patrimoniale commisurata al valore di mercato del bene alienato; ovvero, alternativamente, come applicazione di un opposto principio generale, che, sotto il profilo in esame, non pone limitazioni alla capacità di agire dell'ente pubblico.

La seconda opzione appare preferibile.

Il Collegio non ignora la posizione della giurisprudenza contabile, la quale in più occasioni ha affermato l'incompatibilità della donazione modale e degli atti di cessione gratuiti di beni pubblici con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della P.A. (così le deliberazioni LOMBARDIA/164/2019/PAR; PIEMONTE/16/2020/PAR, BASILICATA/59/2022/PAR; BASILICATA/15/2023/PAR; CALABRIA/70/2024/PAR). E, tuttavia, da tale premessa non è fatto discendere un divieto assoluto di disporre per donazione ovvero gratuitamente, essendo sempre rimessa all'Amministrazione la valutazione della idoneità dell'atto gratuito a realizzare, nel caso concreto, la migliore e corretta gestione del patrimonio ed il soddisfacimento di un interesse pubblico.

In un'ottica in parte analoga, più recentemente, questa Sezione ha precisato che *“la giurisprudenza ammette specifiche eccezioni al principio di redditività del bene pubblico solo laddove venga perseguito un interesse pubblico di rango equivalente o superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni”* (così le deliberazioni LOMBARDIA/251/2024/PAR, nonché LOMBARDIA/234/2024/PAR sul bilanciamento fra principi).

Nel presupposto che non esista un divieto espresso, anche la giurisprudenza civile si è più volte pronunciata nel senso di riconoscere l'esistenza, in generale, della capacità di donare degli enti pubblici, con l'importante precisazione che per essi lo spirito di liberalità deve necessariamente avere di mira il pubblico interesse (fra le più recenti, Cass. civ., Sez. V, Sent. 6-7-2012, n. 11369), anche se lo scopo, che l'ente tende a perseguire in concreto con l'atto di liberalità, non rientri tra i suoi fini istituzionali, ma coincida con quelli cui è diretta l'attività dello Stato o di altro ente pubblico.

È dunque la migliore cura dell'interesse pubblico che dovrebbe guidare la pubblica amministrazione titolare del bene nella scelta gestionale; e 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, 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.

In questo quadro è possibile concludere che il ricorso alla donazione modale da parte di un comune non sia preclusa né in linea generale, né in concreto, ove diretta a ripristinare la piena corrispondenza dello stato di diritto a quello di fatto. Resta fermo che le ragioni sottese alla "liberalità" sono rimesse alla valutazione discrezionale dell'amministrazione, la quale dovrà esplicitarle nell'ambito di un'adeguata motivazione, tenendo conto del canone di funzionalizzazione all'interesse pubblico sopra richiamato.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia nel senso che *«il ricorso alla donazione modale di un bene da parte di un comune sia ammissibile ove rispondente al miglior soddisfacimento di un interesse pubblico, la cui valutazione spetta unicamente all'amministrazione»*.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 29 maggio 2025.

il Relatore
(Valeria Fusano)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

3 giugno 2025

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)