



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Trescore Balneario (BG)

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 Trescore Balneario, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri da parte del CAL Regione Lombardia il 23 ottobre 2024 ed acquisita al protocollo C.d.C n. 21392 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 244/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Trescore Balneario (BG) con la richiesta di parere inviata con nota del 10 ottobre 2024 chiede se:

- “*Nell'ipotesi di concessione di un immobile di proprietà comunale ad uno studio medico associato nel quale operano prevalentemente medici convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale (cd. “medici di base”)*” possa ritenersi legittima “*la concessione di detti locali in uso gratuito o con canone irrisorio ovvero sensibilmente inferiore a quello di mercato, in ragione dell'interesse pubblico di incrementare la presenza di medici di medicina generale sul territorio e di rendere maggiormente fruibile il servizio a vantaggio della cittadinanza, con riferimento in particolare ad anziani e persone limitate negli spostamenti*”.

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

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. Tuttavia, poiché essa è volta ad ottenere lumi in merito alla valutazione della 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 di incrementare la presenza

di medici di medicina generale sul territorio al fine di rendere maggiormente fruibile il servizio alle persone fragili.

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.

SUL MERITO

Il Comune vorrebbe conoscere se possa ritenersi legittimo il provvedimento di concessione in uso di un immobile di proprietà dell'ente ad un canone inferiore a quello di mercato – finanche concedendolo gratuitamente - ad uno studio medico associato in cui operano prevalentemente medici convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale. La ragione sottostante ad una rinuncia a parte del reddito, ovvero dell'intero reddito, che potrebbe produrre l'immobile in questione sarebbe, come detto, da ricondurre al perseguimento dell'interesse pubblico volto ad incrementare la presenza di medici di medicina generale sul territorio e di rendere, quindi, maggiormente fruibile il servizio a vantaggio della cittadinanza, con particolare riferimento ad anziani e persone limitate negli spostamenti.

Costituisce principio ben noto quello inerente al fatto che la gestione dei beni pubblici deve essere ispirata al rispetto dei principi di economicità, efficienza, adeguatezza e proporzionalità – v. a tal fine, artt. 119, commi 1 e 6, 97 della Costituzione-. L'Ente, peraltro, è tenuto a adottare apposita delibera dell'Organo di governo, da allegare al bilancio di previsione, volta alla individuazione del proprio patrimonio e alle modalità di gestione e di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare – art. 58 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 -. Una gestione economica del proprio patrimonio immobiliare, in considerazione anche degli inevitabili oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria cui occorre far fronte, comporta che la rinuncia, totale o parziale, alla fonte di reddito producibile

dal bene possa ritenersi non coerente con le finalità del bene, posto che non recherebbe alcuna entrata all'ente (v. Sezione regionale di controllo Lombardia n. 164/2019/PAR e n. 87/2024/PAR).

Tale affermazione trova conferma nelle numerose disposizioni normative succedutesi nel corso degli ultimi anni (seppur in modo non esaustivo, vedasi art. 9 L. n. 537/1993, art. 32, comma 8, della legge n. 724/94, art. 12 della legge n. 127/97, art. 19 della legge n. 448/98, art. 3 bis del decreto-legge n. 351/2001, convertito dalla legge n. 224/2001, art. 7 del decreto-legge n. 63/2002, convertito dalla legge n. 112/2002, art. 58 del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008) tutte accomunate dal fatto che, tenuto conto della nota scarsità delle risorse pubbliche, la gestione economica del patrimonio immobiliare deve essere volta alla valorizzazione o dismissione dei beni pubblici le cui correlate entrate – di natura corrente ovvero di natura straordinaria – debbono concorrere all'equilibrio del bilancio, sia di parte corrente che di parte capitale. Occorre, inoltre, rammentare che l'art. 2 lettera h) dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023 definisce “contratti attivi” quelli da cui non deriva una spesa bensì un'entrata per la pubblica amministrazione; la stipula di tali contratti, ossia quelli che offrono opportunità di guadagno economico, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del codice dei contratti (art. 13 comma 5 del Codice), sicché anche per tali affidamenti devono trovare applicazione i principi del d.lgs. n. 36/2023 riguardanti il “risultato” (art. 1), la “fiducia” (art. 2) e l’“accesso al mercato” (art. 3), affinché siano garantite la concorrenza, l'imparzialità e la non discriminazione degli operatori - v. TAR Lombardia, sentenza n. 2628/2024 -.

Devono, pertanto, ritenersi deroghe di stretta di interpretazione quelle che prevedono di prescindere dal conseguimento di un'entrata patrimoniale commisurata al valore di mercato, quali, ad esempio, quella prevista dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 311/2004, la quale prevede che le Regioni e gli Enti locali possano

concedere alle Amministrazioni dello Stato, per le finalità istituzionali di queste ultime, l'uso gratuito di immobili di loro proprietà, ovvero quella prevista dall'articolo 71, comma 2, del decreto legislativo n. 117/2017 – Codice del Terzo Settore – ove: *“Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile”*.

Occorre, altresì, aggiungere che la concessione in uso “sostanzialmente” gratuito del bene pubblico deve essere qualificata quale attribuzione di un vantaggio economico a favore di un soggetto privato – quale sarebbe, nel nostro caso, lo studio medico associato – ed in quanto tale ricadrebbe nell'applicazione dell'articolo 12 della legge n. 241/90, il quale riferisce che: *“La concessione di sovvenzioni sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. 2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1”*. (v. a tal fine, Sezione regionale di controllo Lombardia n. 262/2012/PAR e n. 87/2024/PAR).

Il principio generale, recato dall'art. 12 della legge 241/1990, secondo il quale criteri e modalità di attribuzione di vantaggi economici a terzi devono essere predeterminati e resi pubblici in un regolamento, è finalizzato ad evitare ingiustificate discriminazioni e a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa (Sezione regionale di controllo Veneto, n. 260/2016/PAR). Sarà l'amministrazione, quindi, che nell'esercizio del proprio potere discrezionale, deciderà come ed in quale misura autovincolarsi,

stabilendo le regole a presidio del futuro esercizio della potestà di riconoscere vantaggi a terzi.

Occorre, altresì, precisare che l'art. 26 del d.lgs. 33/2013 dispone espressamente che le amministrazioni devono pubblicare, in Amministrazione trasparente, i provvedimenti a carattere regolamentare con i quali sono determinati criteri e modalità per l'attribuzione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti, sia pubblici che privati. Sempre in Amministrazione trasparente le PA devono pubblicare i singoli provvedimenti di assegnazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc. di valore superiore ai 1.000 euro, nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. La pubblicazione in Amministrazione trasparente è "condizione legale di efficacia" dei suddetti provvedimenti (art. 26, co. 3).

Posto tutto ciò, la questione posta dal Comune di Trescore Balneario deve essere risolta facendo applicazione del ben noto principio del bilanciamento fra principi, ossia tra quello rinvenibile nelle disposizioni su citate, che impone una gestione economica del patrimonio pubblico, e quello (peraltro, solo in senso lato riconducibile al Comune) afferente all'erogazione dei servizi del Servizio Sanitario Nazionale – ed in particolare quello afferente al servizio di medicina generale ex artt. 33, 117, comma terzo della Costituzione, art. 48 della legge n. 833/1992 e art. 8 del decreto legislativo n. 502/92 – in condizioni di parità ed eguaglianza dei cittadini. Nel caso concreto, il servizio di medicina di base potrebbe essere erogato a condizioni migliori per la collettività, ed in particolare per le persone fragili appartenenti alla comunità amministrata e nell'ottica di un incremento della presenza dei medici di medicina generale, mettendo a disposizione di uno studio medico associato – composto prevalentemente da medici di medicina generale - un immobile di proprietà del Comune ad un prezzo irrisorio, finanche gratuitamente, ovvero ad un prezzo sensibilmente inferiore a quello di mercato. Il bilanciamento dei principi, ed il

correlato test di proporzionalità in senso stretto, superato quello dell'adeguatezza della misura adottata e la sua insostituibilità con misure meno incisive, appartiene esclusivamente all'Ente istante, il quale dovrà attentamente valutare se, nel perseguimento di un interesse pubblico, peraltro, non proprio ma della comunità amministrata ex art. 13 del TUEL, con contestuale rinuncia ad un'entrata patrimoniale - con riflessi, quindi, sul proprio equilibrio finanziario - e ad una gestione efficiente ed economica del proprio patrimonio pubblico, i vantaggi possano ritenersi superiori rispetto alle rinunce, certe e quantificabili, di future entrate patrimoniali. Dei vantaggi e dei risultati comparativamente maggiori della scelta adottata l'Ente dovrà dare adeguata motivazione e dimostrazione – v. a tal fine, Sezione regionale di controllo Veneto n. 33/2009/PAR e n. 716/2012/PAR – tenendo conto, altresì, sotto il profilo della giustificatezza della rinuncia al reddito producibile dall'immobile, che sul territorio risulta presente la Casa della Comunità – *quale luogo fisico, di prossimità e di facile individuazione al quale l'assistito può accedere per poter entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria. La casa di comunità è una struttura facilmente riconoscibile e raggiungibile dalla popolazione di riferimento per l'accesso, l'accoglienza e l'orientamento dell'assistito (DM 77 del 23 maggio 2022)* - finanziata con fondi del PNRR.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia - in risposta al quesito posto dal Comune di Trescore Balneario afferma il seguente principio:

“La concessione di un immobile di proprietà dell'ente comunale ad uno studio medico associato ad un corrispettivo inferiore a quello di mercato giustificato dal fatto di incrementare la presenza di medici di medicina generale sul territorio e di rendere maggiormente fruibile il servizio da parte dei soggetti fragili deve sottostare ad una rigorosa valutazione in termini di bilanciamento degli interessi pubblici in gioco ed in particolare quello volto a garantire un'economica, trasparente ed efficiente

gestione del patrimonio pubblico e quello del perseguimento di un interesse pubblico indiretto, ex art. 13 del TUEL, quale quello afferente ai servizi di medicina generale”.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 7 novembre 2024.

il Relatore
(Marco Ferraro)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
18 novembre 2024

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)