



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 marzo 2018 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota del 23 febbraio 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Capizzone (BG) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Donato Centrone;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Capizzone ha posto alla Sezione una richiesta di parere inerente alle limitazioni poste agli enti locali all'acquisizione di immobili. Ricorda, in proposito, che il Consiglio comunale, con deliberazione n. 14 del 20 marzo 2001, aveva approvato una



convenzione per l'uso di un'area di proprietà ecclesiastica finalizzata alla realizzazione di un nuovo parcheggio ad uso pubblico. In data 10 febbraio 2004, la Giunta municipale *pro tempore* aveva approvato il progetto definitivo, per una spesa complessiva di euro 180.750 (finanziata con mutuo della Cassa depositi e prestiti). Con note del 20 agosto 2016 e del 15 novembre 2016, la Parrocchia proprietaria ha comunicato la volontà di cedere il terreno oggetto di realizzazione del nuovo parcheggio e il 14 dicembre 2017 il Parroco, sentito il Consiglio pastorale affari generali, ha confermato la disponibilità alla cessione delle aree ad un prezzo di mercato pari a 10 euro a metro quadro. Sulla base di quanto esposto, il Sindaco del Comune chiede un parere circa la possibilità di acquisto delle aree in oggetto, previa acquisizione di idonea perizia tecnica che ne quantifichi il reale valore di mercato.

CONSIDERATO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1 Soggettiva

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Capizzone, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Capizzone, con nota del 23 febbraio 2018.

1.2 Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati



con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali?”.* Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricompredano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere risulta, pertanto, ammissibile nei limiti in cui è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica. La decisione circa l'applicazione in concreto della disposizione limitativa è, tuttavia, di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione, che potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

MERITO

Il Comune di Capizzone chiede lumi sulla portata applicativa dall'art. 12 del decreto legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, come novellato dal citato art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, gli enti territoriali possano effettuare operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate l'indispensabilità e l'indilazionabilità, attestate dal responsabile del procedimento.



La disposizione in commento è stata varie volte scrutinata dalla Sezione (cfr., per esempio, deliberazioni, n. 97/2014/PAR, n. 299/2014/PAR e n. 21/2015/PAR e n. 310/2015/PAR). Nelle richiamate occasioni è stato chiarito come, a decorrere dal 1° gennaio 2014, a differenza di quanto disposto per il 2013, gli enti locali possano effettuare operazioni di acquisto di beni immobili, sia pure nei limiti e con le modalità previste dal comma 1-ter del citato art. 12 del decreto legge n. 98 del 2011. Non è più vigente, invece, la norma preclusiva che, nel solo esercizio 2013, ha vietato agli enti territoriali l'acquisto di beni immobili (contenuta nel comma 1-*quater* dell'indicato art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011).

La vigente formulazione del comma 1-ter in esame, quale risultante, da ultimo, dalle integrazioni apportate dall'art. 14-bis, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017, dispone, infatti, che *“a decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano agli enti locali che procedano alle operazioni di acquisto di immobili a valere su risorse stanziare con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica o cofinanziate dall'Unione europea ovvero dallo Stato o dalle regioni e finalizzate all'acquisto degli immobili stessi. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente”*.

Pertanto, dal 2014, al regime di divieto, è stata sostituita una disciplina che consente le operazioni di acquisto di beni immobili, ma solo in caso di comprovata indispensabilità ed indilazionabilità (salvo specifiche eccezioni), presupposti necessariamente oggetto di esplicitazione nella motivazione del provvedimento che l'amministrazione deve adottare (in termini, SRC Piemonte, deliberazione n. 240/2017/PAR).

La fattispecie prospettata dal Comune istante rientra nell'ambito applicativo della disposizione limitativa. La Sezione ha chiarito, già dalla deliberazione n. 164/2013/PAR, che elemento discrezionale per l'applicabilità della descritta disciplina è dato dalla presenza di un contratto in cui *“l'effetto traslativo, conseguenza immediata e diretta del rapporto giuridico, determini comunque un esborso finanziario a carico del soggetto pubblico”*. In aderenza, la Sezione regionale per il Veneto, con deliberazione n. 148/2013/PAR, ha ritenuto che *“la formulazione della norma disciplina le sole ipotesi in cui sia contemplata la previsione di un prezzo di acquisto, e quindi, ai soli acquisti a titolo derivativo iure*



privatorum” (in tal senso si è pronunciata, altresì, la Sezione regionale per la Puglia, con deliberazione n. 89/2013/PAR). Allo stesso modo la Sezione regionale per le Marche, nella deliberazione n. 7/2013/PAR, ha sottolineato come, dal punto di vista civilistico, l’acquisto di un immobile a titolo oneroso si richiama senz’altro allo schema tipico della compravendita, la quale risulta esplicitamente coinvolta nel divieto. Peraltro, l’effetto traslativo del diritto di proprietà su beni immobili si realizza anche attraverso altri contratti (come, a titolo esemplificativo, il conferimento in società, la donazione, la transazione, i contratti ad effetti reali, anche atipici). Argomentazioni simili si ritrovano nella deliberazione della Sezione Toscana n. 125/2013/PAR.

In successive deliberazioni è stata sottolineata anche la natura eccezionale della norma in esame, introducente un limite alla capacità di agire degli enti territoriali, come tale non suscettibile di estensione oltre i casi da essa considerati (art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile), considerazione che trova supporto in presenza di una rinnovata disciplina che, dal 2014, non vieta più l’acquisto di immobili, ma lo sottopone soltanto a limitazioni (può farsi rinvio alle deliberazioni della Sezione n. 97/2014/PAR, n. 299/2014/PAR e n. 21/2015/PAR). In queste occasioni la Sezione ha avuto modo di escludere la soggezione alla disciplina limitativa nel caso di acquisizione al patrimonio comunale di opere di urbanizzazione a scomputo (posto che l’acquisizione avviene a seguito di un contratto assimilato all’appalto di lavori pubblici, non ad una compravendita, cfr. deliberazioni n. 21/2015/PAR e n. 257/2016/PAR). Nella deliberazione n. 97/2014/PAR, la Sezione è giunta a conclusioni simili per quanto riguarda l’acquisto di immobili effetto di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità (in termini, i pareri della Sezione regionale per il Veneto n. 148/2013/PAR e della Sezione regionale per la Puglia n. 89/2013/PAR). Infine, i predetti canoni ermeneutici sono stati applicati dalla Sezione per escludere la riconducibilità alla disciplina limitativa all’acquisizione di immobili aventi titolo nel contratto di permuta (SRC Lombardia, deliberazione n. 97/2014/PAR) e, nella ricorrenza di predeterminati presupposti, di transazione (SRC Lombardia, deliberazione n. 310/2015/PAR).

In conclusione, ai fini della valutazione dei requisiti della “*indispensabilità e indilazionabilità*” dell’acquisizione di un immobile, risulta necessario che il provvedimento di autorizzazione espliciti puntualmente i presupposti di fatto e di diritto alla base dell’acquisto al patrimonio comunale, evidenziando in particolare i vantaggi, anche economici, derivanti da tale opzione (a tal fine ulteriori indicazioni di carattere generale, anche se non direttamente applicabili agli enti



locali, possono essere tratte dal Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 14 febbraio 2014, emanato in aderenza all'art. 12, comma 1-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, dal cui ambito applicativo sono espressamente esclusi gli enti territoriali, nonché dalla Circolare MEF-RGS n. 19 del 23 giugno 2014).

PQM

la scrivente Sezione regionale di controllo ribadisce, facendo seguito a precedenti pareri, che un ente locale, per procedere all'acquisizione di beni immobili, deve dimostrare nel provvedimento di autorizzazione, salvo che ricorrano una delle eccezioni previste dalla norma, l'esistenza dei requisiti di "*indispensabilità e indilazionabilità*", richiesti dall'art. 12, comma 1-*ter* del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, esplicitando puntualmente i presupposti di fatto e di diritto alla base dell'acquisto al patrimonio comunale ed evidenziando i vantaggi, anche economici, derivanti da tale opzione.

Il magistrato relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il
9 MARZO 2018
Il Direttore della segreteria
(Daniela Parisini)

