



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 36/2013/PAR

Parere n. 2/2013

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Ciro Valentino	Presidente
Consigliere	dr. Rocco Lotito	Componente-relatore
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 5 marzo 2013;

VISTO l'art. 100 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340, ed in particolare l'art. 27;

VISTO l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ed in particolare il comma 8;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009 (convertito in legge 102/2009);

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Grumento Nova (PZ) con nota prot. n. 1450 del 13 febbraio 2013;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 10/2013 del 5 marzo 2013, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il Consigliere dott. Rocco Lotito;

PREMESSO

- che con nota prot. n. 1450 del 13 febbraio 2013 il Sindaco del comune di Grumento Nova ha esposto il seguente quesito:

«L'art. 1 comma 138 della Legge di stabilità 2013 ha sancito, per l'anno 2013, il divieto per gli Enti Locali di acquisire immobili.

Il Comune, nel dicembre 2012, ha deliberato di acquisire un immobile, ma l'atto di acquisto non è stato rogato entro il 31.12.2012.

Gli uffici sostengono che, non essendo la titolarità del diritto reale di proprietà trasferita al Comune (con il rogito), entro la fine dell'esercizio finanziario pregresso, con la normativa vigente non è possibile stipulare l'atto di compravendita. Ciò perché, a giudizio degli Uffici, la deliberazione Consiliare ha valenza di atto interno.

Lo scrivente chiede di conoscere se la tesi degli Uffici sia fondata, o se, avendo deliberato l'acquisto prima dell'entrata in vigore della Legge di stabilità 2013, sia ancora possibile rogare l'atto di compravendita»;

CONSIDERATO

- che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica;

- che, a termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane;

- che la previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a

regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze;

RITENUTO

- che nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa;

- che, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l'altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

- che, sotto il profilo oggettivo, possano rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Anche sulla base di quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006) sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella

concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

Più di recente la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, depositata il 17 novembre 2010, ha rilevato che in una visione dinamica dell'accezione "contabilità pubblica", che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, ulteriori materie, che sarebbero altrimenti estranee, possono anche essere attratte nell'orbita dell'attività consultiva. Tale estensione, tuttavia, è limitata "... alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio";

- che la funzione consultiva non debba, comunque, svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice;

- che ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva, traducendosi diversamente la richiesta in una istanza diretta a sottoporre l'atto formalmente già adottato ad un controllo di legittimità per casi non previsti;

RITENUTO

- che, alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, nel caso di specie la richiesta sia ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Sindaco;

- che la richiesta appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, pur evidenziando che, tuttavia, questa Sezione regionale di controllo, al fine di tutelare l'autonomia decisionale dell'amministrazione e la necessaria posizione di neutralità ed indipendenza della Corte dei conti, non può

esprimersi relativamente alle specifiche questioni contenute nella richiesta, la cui soluzione si presenta, nel contempo, successiva e prodromica all'adozione di concreti fatti gestionali relativamente ai quali ogni necessaria valutazione spetta ai competenti organi comunali;

- che, per tali ragioni, questa Magistratura contabile deve, in merito, esprimere il proprio parere limitatamente ai principi generali che interessano le questioni prospettate, spettando la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella gestione contabile ed amministrativa unicamente all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della sua autonomia;

tanto premesso, si espongono le seguenti considerazioni.

* * * * *

L'art. 12 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011) reca norme in materia di acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici ed è stato recentemente modificato dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (Legge di stabilità 2013) che ha introdotto i commi 1-bis e seguenti.

Il primo comma del predetto articolo 12 ha stabilito che, già a decorrere dal 1° gennaio 2012, le operazioni di acquisto e vendita di immobili effettuate, in forma diretta ed indiretta, da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009) salvo le eccezioni ivi contemplate (tra le quali gli enti territoriali), sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Le nuove disposizioni hanno statuito, in maniera più stringente, che, con decorrenza dal 1° gennaio 2014, ulteriore presupposto per l'emanazione del predetto decreto in caso di operazioni di acquisto di immobili sia costituito dalla "documentata indispensabilità e indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento" (comma 1-bis).

Analoga attestazione, sempre dalla stessa data, è prevista per l'acquisto di beni immobili da parte degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, e ciò al dichiarato fine "di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno" (comma 1-ter).

Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, nonché le autorità indipendenti, inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa, "non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti". Sono state fatte salve le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto del M.E.F. in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto (comma 1-quater).

Il vigente elenco delle amministrazioni pubbliche (comprendente, ovviamente, anche i comuni) è stato reso noto dall'ISTAT con comunicato del 28 settembre 2012 (pubblicato nella Gazz. Uff. 28 settembre 2012, n. 227).

Le disposizioni recate dai citati commi 1-ter e 1-quater non si applicano alle operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, ferme restando, però, la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica (comma 1-quinquies).

Sono fatte salve, inoltre, dalle disposizioni dettate dal comma 1-quater, "le operazioni di acquisto previste in attuazione di programmi e piani concernenti interventi speciali realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione e finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88" (comma 1-sexies).

Con riferimento all'oggetto del quesito si osserva che, ai sensi dell'art. 42 del TUEL, rientrano nelle attribuzioni del Consiglio comunale gli acquisti immobiliari «...che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari» (lett. l). La deliberazione di autorizzazione all'acquisto emanata dal Consiglio comunale si pone nell'ambito del *continuum* procedimentale (che trova il suo esito nella determinazione a contrattare del responsabile del procedimento di spesa ex art. 192 del TUEL) volto a formare ed esternare la volontà (unilaterale) di procedere alla stipulazione di un contratto con un certo oggetto e specifiche modalità. I predetti atti si inseriscono nella necessaria fase procedimentale prodromica all'attività negoziale della P.A. e, quindi, non possono aver integrato la fattispecie costitutiva dell'incremento patrimoniale derivante dal programmato acquisto del bene immobile.

Anche la stipulazione di negozi preparatori è stata ritenuta ininfluenza ai fini del superamento del divieto, dovendosi ritenere che il comma 1-quater del citato art. 12 «... introduca una fattispecie di impossibilità giuridica sopravvenuta per *factum principis* preclusiva all'esercizio dei diritti di prelazione ed alla conclusione dei contratti definitivi per l'anno 2013» (deliberazione n. 9/2013 del 25 gennaio 2013 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria).

Conseguentemente, le operazioni di acquisto che non fossero state precedentemente perfezionate, e che non rientrino nelle deroghe previste dai commi 1-quater e seguenti dell'art. 12 del decreto legge n. 98/2011, incorrono, per l'anno 2013, nel divieto introdotto dalla stessa normativa.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Grumento Nova (PZ) con nota prot. n. 1450 del 13 febbraio 2013;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente, al Presidente della Corte dei conti ed al Presidente del Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 5 marzo 2013.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. **Ciro Valentino**

I MAGISTRATI

F.to Dott. **Rocco LOTITO** – relatore

F.to Dott. **Giuseppe TETI**

F.to Dott. **Donato LUCIANO**

Depositata in Segreteria il 5 marzo 2013
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to Dott. **Giovanni CAPPIELLO**