

**LOGO DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**CORTE DEI CONTI**

***Parere n. 193 /2013***

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

**ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 9 maggio 2013**

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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 della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013";

Vista la nota prot. n° 1460 in data 26 febbraio 2013, a firma del Sindaco del Comune di Sant'Angelo a Cupolo (BN), acquisita al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 4 marzo 2013, con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale è stata assegnata la richiesta di parere al relatore, in data 10 aprile 2013;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 9/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, d.ssa Innocenza Zaffina,

## **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Sant'Angelo a Cupolo (BN) ha sollecitato un parere circa l'interpretazione da dare all'art. 12, comma 1-*quater*, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che prevede: *"Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), 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 esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Sono fatte salve,*

*altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto”.*

In particolare, il legale rappresentante del Comune ha chiesto:

- se, alla luce di quanto previsto dall'art. 12, commi 1-*quater* e 1-*sexies*, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 conv. in L. 111/2011, come modificato dall'art. 1, comma 138 della L. 24 dicembre 2012 n. 228, *“il divieto di acquisto d'immobili, sancito per l'anno 2013, valga anche per le fattispecie concernenti operazioni di acquisizioni di immobili in attuazione di programmi e piani concernenti interventi finalizzati alla valorizzazione dei beni e siti culturali, attraverso azioni di restauro, conservazione, riqualificazione e sviluppo di servizi e attività connesse, favorendone l'integrazione con altri servizi turistici e finanziati con fondi P.O.R. F.E.S.R. 2007/2013 come nella premessa dettagliatamente specificata”;*
- *“se il divieto di acquisto di immobili, sancito per l'anno 2013, valga anche per l'esercizio di prelazione di cui all'art. 60 del D.lgs. n. 42 del 2004”.*

## **DIRITTO**

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali”.*

A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del Decreto legislativo n. 267/2000.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sotto il profilo oggettivo, occorre vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto alla materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"se è vero, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico"*. Dunque *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006).

Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere" e se le questioni poste dall'Ente istante siano oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo. La funzione consultiva intestata alla Corte dei conti non deve, infatti, essere interpretata come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale, poiché ciò determinerebbe una impropria ingerenza della Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità (cit. Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione 4/2011; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione 22/2011).

In relazione a quanto sopra esposto, spetta all'amministrazione comunale valutare con riferimento alla specifica e concreta fattispecie prospettata la ricorrenza dei rigorosi presupposti

previsti dalla normativa vigente, e, segnatamente, di quelli di cui all'articolo 12, commi 1-*quater* e 1-*sexies* del decreto legge n. 98/2011.

La funzione consultiva attribuita alla Sezione deve, pertanto, limitarsi esclusivamente all'interpretazione generale e astratta delle norme e, pur traendo avvio dai quesiti posti dall'Ente locale, non *"può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). In altri termini, va esclusa, in questa sede, la prospettazione di indicazioni puntuali sulla specifica vicenda amministrativo-gestionale descritta nella richiesta di parere ovvero su una eventuale modifica di determinazioni già assunte, che rientrano nell'esclusiva responsabilità e discrezionalità dell'Ente

Alla stregua dei sopra richiamati principi e in relazione alle questioni ermeneutiche poste dalla norma di cui all'art. 12 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, e, segnatamente, dalle ipotesi derogatorie rispetto ai divieti e ai limiti previsti per l'anno 2013, la Sezione ritiene che la richiesta di parere del Comune di Sant'Angelo a Cupolo attenga alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, in quanto riguarda *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. cit. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONT/10 del 17.11.2010).

Pertanto, entro i limiti sopra prospettati e nella misura in cui è volta a ottenere l'enunciazione di generali principi, alla luce dei quali l'ente possa orientare la sua condotta, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Sant'Angelo a Cupolo (BN) può essere dichiarata ammissibile e può essere esaminata nel

### **Merito**

Il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 è volto, secondo quanto evincibile dalle premesse del provvedimento, ad *"ottemperare a quanto previsto dagli impegni presi in sede comunitaria, nonché"* ad *"emanare misure di stimolo fiscale per favorire il rilancio della competitività economica"*.

Le norme di contenimento della spesa pubblica ivi contenute presentano, pertanto, una particolare coerenza, anche in considerazione degli impegni assunti a livello europeo e coinvolgono, ove espressamente previsto, *"le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*.

Per l'anno 2013, si fa riferimento al comunicato ISTAT pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2012.

Con specifico riferimento all'acquisto di beni immobili, l'articolo 12 (Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici) del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che. *"1. A decorrere dal 1° gennaio 2012 le operazioni di acquisto e vendita di immobili, effettuate sia in forma diretta sia indiretta, da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero, 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. Per gli enti previdenziali pubblici e privati restano ferme le disposizioni di cui al comma 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122.*

Tale norma è stata novellata dall'articolo 1, comma 138, della legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), con l'introduzione dei commi 1-bis e seguenti, i quali prevedono, a decorrere dal 1° gennaio 2014 (e dunque, a regime), specifiche condizioni cui soggiaceranno tutte le operazioni di acquisto di immobili e, limitatamente al 2013, un vero e proprio divieto, sebbene temperato da talune deroghe. In particolare: *"1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2014 nel caso di operazioni di acquisto di immobili, ferma restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, l'emanazione del decreto previsto dal comma 1 è effettuata anche sulla base della documentata indispensabilità e indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese fatto salvo quanto previsto dal contratto di servizi stipulato ai sensi dell'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma.*

*1-ter. 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. 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.*

*1-quater. Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1,*

*comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono acquistare immobili a titolo oneroso ne' 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 esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Sono fatte salve, altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto.*

*1-quinquies. Sono fatte salve dalle disposizioni recate dai commi 1-ter e 1-quater, ferme restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica, le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica.*

*1-sexies. Sono fatte salve dalle disposizioni recate 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".*

In relazione al predetto quadro normativo, l'Ente istante ha richiamato l'attenzione della Sezione sul divieto di acquisto di immobili previsto per il 2013 (comma 1-quater) e sulla deroga prevista dal comma 1-sexies dell'art. 12, D.L. n. 98/2011, evidenziando come la norma in parola faccia salve dal divieto di acquisto 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.

In proposito, va rammentato l'art. 119, comma 5, della Costituzione, in base al quale *"per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni", lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni".*

In attuazione della norma di rango costituzionale, è stata emanata dapprima la L. 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" ed è stato poi adottato il D. Lgs. 31 maggio 2011, n. 88,

recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Le finalità del decreto legislativo 88/2011 (promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, perseguire la perequazione infrastrutturale) sono assicurate, prioritariamente, dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (che sostituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS), cui si affiancano, nell'intento del legislatore, finanziamenti a finalità strutturale dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali destinati esclusivamente alla spesa in conto capitale per gli investimenti, nonché alle spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell'Unione europea.

In altri termini, il decreto legislativo n. 88 del 2011, prevede che il sistema delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali venga integrato nel ciclo delle politiche di coesione dell'Unione europea. Nel contempo, l'attività di indirizzo e programmazione degli interventi speciali di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost. presenta una spiccata connotazione statale.

Se, da un lato, il compito di perseguire le finalità 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'esercizio dei diritti della persona, è assegnato al Fondo per lo sviluppo e la coesione e ai finanziamenti strutturali dell'UE (art. 2), in coordinamento con gli interventi ordinari per lo sviluppo (art. 1, co. 1). Dall'altro lato, appare chiaro, da una lettura sistematica del decreto legislativo 88/2011, che gli "interventi speciali" si inseriscono *in primis* nel ciclo dell'indirizzo economico e finanziario dello Stato.

La programmazione e la determinazione delle risorse conferite al Fondo per lo sviluppo e la coesione avviene, infatti, mediante il documento di economia e finanza (e la relativa nota di aggiornamento) e tramite le leggi annuali di stabilità.

Con riferimento ai medesimi "interventi speciali", assumono rilevanza, in sede di indirizzo e di approvazione, il Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale e il CIPE. A quest'ultimo (art. 5, co. 4 e 5) spetta, infatti, il compito di definire in un Documento di indirizzo strategico gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziare, le finalità specifiche da perseguire, il riparto delle risorse tra le priorità e le diverse macro-aree territoriali, nonché l'identificazione delle Amministrazioni attuatrici, su proposta del Ministro delegato, d'intesa con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, nonché con la Conferenza unificata, sentiti gli altri Ministri eventualmente interessati.

Lo stesso decreto legislativo predetermina la ripartizione tra macro-aree geografiche, destinando una prevalente percentuale (pari all'85 per cento del Fondo) alle regioni del Mezzogiorno e il restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord anche con riferimento alle zone di montagna, a quelle confinanti con Regioni a statuto speciale e alle isole minori (art. 2, co. 1, lett. b).



L'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale. La programmazione degli interventi finanziati a carico del Fondo è realizzata tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario (art. 4, co.3).

Sempre al CIPE spetta l'approvazione degli interventi o dei programmi da finanziare. Il Ministro ha potere di iniziativa rispetto alle delibere del comitato interministeriale (le relative proposte sono formulate d'intesa con i Ministri dell'economia e dello sviluppo, nonché con la Conferenza unificata o le singole amministrazioni interessate) e, in generale, sovrintende al coordinamento degli interventi, adottando anche gli atti di indirizzo e programmazione previsti dalla disciplina UE (art. 3). Funzioni di coordinamento e vigilanza sono assegnate anche al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (art. 6, co. 5).

Il quadro istituzionale sopra descritto è completato dalla compartecipazione agli indirizzi e alla programmazione degli "interventi speciali" da parte delle Regioni, in quanto il Ministro stipula con le medesime e con le altre amministrazioni competenti il contratto istituzionale di sviluppo (art. 6 del D. Lgs. 88/2011), che costituisce un atto con cui Governo, Regioni, e altre amministrazioni si impegnano, tra l'altro, a collaborare e coordinarsi, a eseguire un monitoraggio periodico degli impegni assunti, e a rimuovere gli ostacoli che dovessero sorgere nel corso della realizzazione degli interventi, accettando, in caso di inerzia, ritardo o inadempienza accertate, le misure sanzionatorie previste dal Contratto stesso.

Alla luce di quanto sopra illustrato, appare chiaro che non tutte le operazioni di acquisto di immobili che si inseriscono nell'ambito di programmi di coesione e di sviluppo, pure finanziati da fondi comunitari, nazionali o regionali, rientrano nell'ambito applicativo dell'articolo 12 comma 1-*sexies*, stante l'esplicito rinvio della norma agli "interventi speciali" di cui al comma 5 dell'art. 119 Cost finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88. Andrà pertanto verificato in concreto dalle amministrazioni cui si rivolge la norma se gli acquisti di immobili previsti per il 2013 siano ricompresi effettivamente negli speciali programmi finanziati dal richiamato Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e, in particolare, nell'ambito dei programmi e piani approvati dalle Deliberazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) previste dal Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

Con riferimento all'ulteriore quesito posto dall'Ente (*se il divieto di acquisto immobili, sancito per l'anno 2013, valga anche per l'esercizio del diritto di prelazione di cui all'art. 60 del D.lgs. n. 42 del 2004*), vanno richiamate le norme di cui all'articolo 12 in commento, nella parte in cui prevedono che "(...) sono fatte salve, altresì, le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in

*vigore del presente decreto (comma 1-quater) e "sono fatte salve dalle disposizioni recate dai commi 1-ter e 1-quater, ferme restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica, le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica" (comma 1-quinquies).*

La ratio del decreto legislativo 98/2011 e della novella introdotta dalla legge di stabilità 2013 non consente di dare delle disposizioni sopra richiamate, una lettura analogica o estensiva. Pertanto, l'esercizio del diritto di prelazione di cui all'art. 60 del D.lgs. n. 42 del 2004 rientra nel divieto di acquisto di immobili, a meno che l'acquisto non sia *stricto sensu* riconducibile al novero delle operazioni tassativamente individuate dai commi 1-quater e 1-quinquies sopra richiamati.

Sebbene, infatti, la facoltà di acquistare in via di prelazione i beni culturali alienati a titolo oneroso al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione trovi *"nell'art. 9 della Costituzione il suo fondamento e che si giustifica nella sua specificità in relazione al fine culturale del paese"* (Corte costituzionale, sentenza n. 269/1995), il legislatore, nell'ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004), non ha inteso prevedere un obbligo di acquisto a carico degli enti nel cui territorio si trova il bene.

L'interesse pubblico alla tutela, alla conservazione e alla valorizzazione del bene culturale va infatti temperato con altri interessi pubblici che risultano prevalenti, nell'ambito delle specifiche misure di contenimento della spesa pubblica in commento. In proposito, va evidenziato come, nelle ipotesi derogatorie espressamente e tassativamente previste dall'art.12, l'interesse pubblico sottostante all'acquisto di beni immobili sia sempre subordinato alla *"verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica"*.

Per tali motivi, il legislatore fa salve dal divieto, per il 2013, esclusivamente le operazioni già oggetto della *"verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica"*, e, quindi, già autorizzate con il decreto ministeriale previsto dall'art. 12, comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto legge. Analogamente, *"le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica"*, pure fatte salve dal divieto previsto per il 2013, sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e alle finalità di contenimento della spesa pubblica.

In conclusione, si ritiene che le norme in parola non ammettano deroghe ulteriori rispetto a quelle espressamente previste.

#### **PQM**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania rende il parere nei termini suindicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 9 maggio 2013

IL RELATORE

f.to d.ssa Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Ciro Valentino

Depositata in segreteria in data 09 maggio 2013

Il Direttore del servizio di supporto

f.to Dott. Mauro Grimaldi