

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di consiglio del 19 aprile 2013 composta dai magistrati:

Consigliere	Michele Grasso, Presidente f.f.
Primo Referendario	Luca Fazio, relatore
Primo Referendario	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Chiara Vetro
Referendario	Marco Di Marco

ha adottato la seguente deliberazione sulla richiesta di parere prot. n. 10284 in data 12 marzo 2013 formulata dal Sindaco del comune di Bitonto (BA), pervenuta in data 25 marzo 2013 al prot. n. 1046.

Vista l'ordinanza n. 24/13 del 28 marzo 2013, con la quale è stata convocata la Sezione regionale di Controllo per il giorno 19 aprile 2013;

Udito il relatore Primo Referendario Dott. Luca Fazio;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del comune di Bitonto, con la nota sopra indicata, ha richiesto il parere di questa Sezione in merito alla possibilità di acquistare la proprietà di un immobile di un privato permutando, ai sensi dell'art. 1552 del Codice civile, un immobile ex ECA di proprietà comunale.

Al riguardo si fa presente che:

- l'immobile che si intende acquisire, previa esecuzione dei necessari lavori di manutenzione straordinaria a cura e spese del

privato, è destinato ad accogliere la nuova sede di una scuola secondaria di 1° grado, a causa della situazione di precarietà strutturale e logistica dell'attuale sede;

- con l'art. 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), sono stati inseriti nell'art. 12 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 i commi da 1-ter a 1-sexies, in virtù dei quali *"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 nè 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”;

- l'ente non versa in situazioni di deficiarietà strutturale ed è in regola con il rispetto delle norme in materia di patto di stabilità interno.

Con riferimento al divieto introdotto con il comma 1-quater l'ente chiede se nell'ambito delle operazioni di acquisto immobiliare a titolo oneroso oggetto del divieto nell'anno 2013 debbano ricomprendersi oltre

ai contratti di vendita (artt. 1470 e ss. c.c.) anche i contratti di permuta (artt. 1552 e ss. c.c.)

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità del quesito.

In via preliminare, va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

1.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta è ammissibile, in quanto posta dal Sindaco e quindi dall'organo che, ai sensi dell'art. 50 del TUEL, ha la rappresentanza legale del Comune.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, occorre verificare se la questione in esame concerne la materia della contabilità pubblica, se non riguarda attività già svolte in passato (dal momento che i pareri non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati) se ha per oggetto un quesito di portata generale (che non incide direttamente su scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti), se non interferisce con giudizi in corso ovvero con altre funzioni intestate alla Corte dei Conti.

La deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione Autonomie ha definito gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito applicativo di tale nozione va circoscritto ad attività contabili in senso stretto (quali la gestione dei bilanci e dei rendiconti, l'acquisizione delle entrate, la gestione delle spese, la disciplina sulla gestione del patrimonio dell'Ente, l'indebitamento ed i controlli su tali attività), senza che si possa allargare la funzione consultiva intestata alla Corte ad *ogni* attività degli enti dotata comunque di riflessi di natura finanziaria-patrimoniale.

L'ambito di operatività dell'azione consultiva della Corte dei Conti è stato, peraltro, ulteriormente delineato dalle Sezioni Riunite con la deliberazione

n. 54/2010 del 17 novembre 2010, estendendolo a 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".

Come del resto anche affermato dal Comune nella richiesta di parere, il quesito attiene alla gestione del patrimonio dell'ente locale e, pertanto, alla materia della contabilità pubblica.

Per stessa ammissione del Comune il parere non interferirebbe con iniziative giudiziarie attuali e potenziali. Inoltre, pur originando da un fatto specifico, il quesito rende possibile da parte della Sezione l'espressione di un principio di diritto e, quindi, di porta generale.

In definitiva la richiesta di parere è ammissibile.

2. Nel merito.

Il Comune di Bitonto deve risolvere una problematica specifica data dall'insediamento di un plesso scolastico all'interno di un edificio logisticamente e strutturalmente inadeguato.

Avendo individuato la soluzione a tale problema nell'acquisizione di un edificio da un privato attraverso una permuta ha chiesto se l'operazione sia compatibile con il divieto di acquisto di cui all'art. 12, comma 1-quater, del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recentemente introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

La norma, in effetti, pone un generalizzato limite negativo alla libertà negoziale di tutte le pubbliche amministrazioni 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, delle autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Nell'elenco, quale pubblicato nella G.U. n. 227 del 28 settembre 2012, figurano anche gli enti locali.

Il limite è temporaneo, in quanto vige per un solo anno, il 2013, e specifico, dal momento che riguarda le operazioni di acquisto di immobili a titolo oneroso.

Nel codice civile non esiste una definizione normativa di negozio giuridico a titolo oneroso, purtuttavia, si intende tale, in dottrina e giurisprudenza, qualsiasi atto negoziale in virtù del quale un soggetto ottiene un beneficio a fronte di un correlativo sacrificio di un altro soggetto. A tale categoria si contrappone quella del negozio a titolo gratuito, che comporta il vantaggio di una parte senza che questa abbia un sacrificio patrimoniale.

L'acquisto a titolo oneroso, quindi, è l'acquisizione della titolarità di un diritto (nella fattispecie il diritto di proprietà di un immobile) a fronte di un correlativo sacrificio.

La permuta, in base all'art. 1552 del codice civile, è il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose o di altri diritti da un contraente all'altro.

Il contratto di permuta, essendo un contratto a prestazioni corrispettive, è a titolo oneroso.

Infatti, pur non essendovi lo scambio della titolarità di un diritto contro il prezzo, come nella compravendita (art. 1470 c.c.), l'acquirente cede la titolarità di un diritto sopportando un sacrificio patrimoniale (il Comune cederebbe la proprietà di un immobile).

In base all'interpretazione letterale del suddetto comma 1-quater, il legislatore facendo espresso riferimento ad "acquisti di immobili a titolo

oneroso", indipendentemente dalla presenza o meno di una spesa intesa come corrispettivo in denaro, ha inteso consentire agli enti locali nel 2013 solo gli acquisti di immobili a titolo gratuito (in tal senso anche Sezione regionale di controllo per la Marche del. n.7/2013/PAR del 12 febbraio 2013).

P.Q.M.

Nei termini sovra esposti è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione, sarà trasmessa, a cura dell'Ufficio di supporto, al Sindaco del comune di Bitonto.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 19 aprile 2013.

Il relatore
F.to Luca Fazio

Il Presidente f.f.
F.to Michele Grasso

Depositata in Segreteria il 2 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo