



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 26 marzo 2014, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario relatore
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del comune di Camponogara, prot. n. 18707 del 18 dicembre 2013, acquisita al prot. CdC n. 0007228-30/12/2013-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 31/2014 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore

FATTO

Il Sindaco del comune di Camponogara, con la suindicata richiesta di parere, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pone il seguente quesito: se, nei divieti di acquisto previsti, tra gli altri, per gli Enti Locali, dall'art. 12, commi 1 ter e 1 quater, del D.L. n. 98/2011 (conv. dalla legge n. 111/2011), introdotti dall'art. 1, comma 138, della Legge di stabilità per il 2013, rientri anche l'acquisto, presso una ditta fornitrice, di un manufatto prefabbricato (container), destinato ad attività culturali ed associative, da collocare su area di proprietà comunale.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi senz'altro ammissibile, atteso che proviene dal Sindaco, organo politico e di vertice, rappresentante legale dell'ente.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica" - così come delineata nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie nonché nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 - nonché la generalità ed astrattezza della stessa.

In particolare, le SS.RR., nel delimitare la nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva prevista e disciplinata dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/200, con effetto vincolante per tutte le Sezioni regionali di controllo, hanno affermato che non può ritenersi compreso *"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", dovendo tenersi rigorosamente distinta l'attività di gestione dall'attività di amministrazione attiva dell'ente, in considerazione, tra l'altro, della evenienza, inaccettabile, *"di immettere la Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*.

La nozione di contabilità pubblica, ai fini che qui interessano, dunque, comprende il *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* e, onde non risultare incompleta, anche la corretta individuazione, interpretazione ed applicazione dei *"limiti e divieti"* posti dal legislatore nazionale, *"nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica"*, in quanto suscettibili di *"incidere sulla sana gestione finanziaria"* e *"sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Nel caso di specie, il quesito formulato, anche se piuttosto specifico e circostanziato, verte, in definitiva, sulla portata applicativa di norme recanti divieti posti dal legislatore all'attività negoziale degli enti in funzione del perseguimento di specifici obiettivi di finanza pubblica e con finalità di contenimento della

spesa, sicché deve ritenersi ammissibile, sia pure limitatamente all'individuazione dell'ambito di operatività delle menzionate disposizioni.

In sostanza, infatti, l'ente chiede se possa configurare un acquisto immobiliare, come tale, assoggettato ai vincoli di cui all'art. 12 cit. – in realtà, alle limitazioni previste dal comma 1 ter (indispensabilità ed in dilazionabilità dell'acquisto e attestazione congruità del prezzo dell'Agenzia del demanio), in vigore dal 1° gennaio 2014, e non anche al divieto di cui al comma 1 quater, valido solo per l'anno 2013 – la fornitura di un container, ossia di un manufatto che dovrà essere posto in opera su di un'area già di proprietà comunale da utilizzare per finalità associative e culturali.

Il quesito, dunque, verte sull'assimilabilità dell'operazione prospettata ad un "*acquisto di immobili*" e, quindi, sulla qualificazione del bene oggetto di tale acquisto (se, cioè, bene immobile), ai fini dell'applicazione del regime limitativo imposto dal citato comma 1 *ter*.

In merito, la Sezione rileva che, sotto il profilo fiscale, edilizio e del regime di circolazione, la giurisprudenza, ormai da tempo, considera beni immobili non soltanto quelli permanentemente ancorati al terreno ed allo stesso "incorporati", ma anche beni, di per sé, mobili, i quali, per effetto della loro connessione

funzionale con il suolo, ancorché reversibile (anche quando si tratti, cioè, di una "immobilizzazione" transitoria), acquisiscono natura di beni immobili (in tal senso, C.d.S., 23 gennaio 1995, n. 97; C.d.S., 27 gennaio 2003, n. 419; Cass., 19 ottobre 2009, n. 22127).

Siffatta natura, in sostanza, discende dall'essere il bene "*naturalmente o artificialmente*" unito al suolo, anche "*a scopo transitorio*" (art. 812 c.c.) ed a prescindere dal mezzo tecnico impiegato, assumendo rilevanza, ai fini della qualificazione giuridica e della disciplina applicabile, la funzione che esso svolge in connessione con il suolo medesimo (Corte Cost., 20 maggio 2008, n. 162).

In quest'ottica, anche il manufatto semplicemente appoggiato al terreno e ad esso ancorato per effetto della sola "forza di gravità", ove destinato a soddisfare interessi che ne presuppongono la "staticità" - nel senso che il bene intanto è idoneo allo scopo in quanto è collocato stabilmente in un certo luogo - deve considerarsi bene immobile a tutti gli effetti.

Le suesposte considerazioni ben possono essere utilizzate per definire l'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, ed, in particolare, per stabilire se anche l'acquisto di un bene appartenente alla tipologia descritta nella richiesta di parere debba ritenersi assoggettato alle condizioni ed ai limiti previsti

dalla norma medesima.

Anche sotto l'aspetto appena considerato, ad avviso della Sezione, assume preminente rilievo, ai fini della qualificazione del bene e del relativo acquisto, la funzione che il bene medesimo è destinato a svolgere, in quanto collocato in un certo luogo e connesso stabilmente al suolo, indipendentemente dalla metodologia tecnica, allo scopo, utilizzata.

Nel caso specifico, il collegamento funzionale del manufatto con il suolo, quale indice della natura di bene immobile e nei termini anzi detti, va ravvisato proprio nella attitudine dello stesso a soddisfare, in virtù di una posizione topografica stabile, determinati interessi (associativi e culturali della comunità locale), risultando del tutto irrilevante che l'unione con il suolo sia temporanea ovvero reversibile ("a scopo transitorio").

Il bene, in origine e per sua natura mobile, a causa della connessione strumentale con il suolo, per effetto di una sorta di processo di "immobilizzazione", dunque, assume natura di bene immobile, con la conseguente applicazione della relativa disciplina.

Quanto appena evidenziato consente di concludere nel senso dell'assoggettamento dell'acquisto prospettato dall'ente, in quanto acquisto immobiliare, alle condizioni ed ai limiti previsti dalla norma vincolistica in esame.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Camponogara.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2014.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente f.f.

f.to Dott.ssa Francesca Dimita

f.to Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 26/03/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to dott.ssa Raffaella Brandolese