



**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nelle camere di consiglio del 10 e del 22 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 16 giugno 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Milano ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Milano, con nota del 16 giugno 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'acquisto di un immobile nel contesto di un contratto di transazione.

Il Comune di Milano formula il quesito in ordine all'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 12, comma 1-ter del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il predetto comma, nella formulazione vigente, stabilisce 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. 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"*.

Il dubbio che il Comune di Milano pone è se tale norma si applichi anche alle acquisizioni operate dagli enti locali nell'ambito di accordi transattivi stipulati al fine di porre termine o prevenire una lite e, in particolare, a casi in cui, nell'ambito di più ampie reciproche concessioni tra le parti, l'ente locale rinunci ad un proprio credito e la controparte, tra le varie concessioni, trasferisca la proprietà di un bene immobile, di potenziale utilità pubblica.

Al fine di far comprendere la portata del quesito, l'istanza rappresenta che la fattispecie è relativa ad un caso in cui vi sarebbe, da parte dell'ente locale, la disponibilità ad accettare che un credito, accertato con sentenza passata in giudicato, venga pagato non in denaro, ma con il trasferimento di un bene immobile (oltre alla rinuncia da parte del debitore a crediti vantati nei confronti dell'ente locale, ancora *sub iudice*, ed alle relative azioni già intraprese).

L'opinione del Comune di Milano è che il suddetto comma 1-ter dell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011 non si applichi anche alle fattispecie transattive, riguardando solo ipotesi di operazioni di acquisto puro, inquadrabili nello schema del contratto di vendita, e ciò in ragione della lettera e della *ratio* della norma.

Sotto il profilo della lettera della legge, l'istante osserva che la disposizione in questione subordina le operazioni di acquisto di immobili ad una attestazione dell'Agenzia del Demanio sulla *"congruità del prezzo"* ed al successivo obbligo di pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'ente *"con indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito"*.

La norma, dunque, utilizzando la terminologia propria dell'istituto della compravendita fa evidentemente riferimento solo ad ipotesi in cui l'acquisto avvenga mediante alienazione; la transazione non prevede la corresponsione di un prezzo.

Sotto il profilo della *ratio*, evidenzia che la norma in esame è contenuta nell'ambito di un decreto legge volto a dettare *"disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*; la *ratio* espressa è quella di *"pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno"*. La norma ha dunque carattere finanziario ed ha l'esclusivo scopo di dettare disposizioni al fine del contenimento della spesa pubblica e, quindi, concerne acquisti di immobili a fronte del pagamento di un prezzo, ossia di uscite di denaro pubblico.

La transazione, nell'ambito della quale l'ente locale acquisisce un bene immobile, è un'operazione più complessa, basata su valutazioni di convenienza economica ed amministrativa che vanno oltre il mero valore economico del bene immobile che verrà acquisito dall'ente locale, e che coinvolgono anche le probabilità di vittoria del contenzioso in essere nonché considerazioni sulla portata e sulla rilevanza degli interessi pubblici.

La transazione non si presta, per sua natura, ad essere assoggettata alle limitazioni e ai vincoli contenuti nel comma 1-ter dell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011. L'acquisto di un bene immobile, infatti, potrebbe essere non strettamente indispensabile ed indilazionabile e, tuttavia, altamente conveniente nel quadro transattivo complessivo.

Sotto altro profilo anche l'attestazione della congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del Demanio non si presta a trovare applicazione alla fattispecie transattiva, posto che, oltre all'ammontare del credito ed al valore del bene immobile da trasferire, vi possono essere ulteriori reciproche concessioni che definiscono i contenuti dell'accordo transattivo, tra cui la rinuncia della controparte ad altri crediti oggetto di contenzioso. Tali elementi nel loro complesso concorrono congiuntamente a comporre il quadro di convenienza economica della transazione stessa e dunque, in ultima analisi, il giudizio circa la presenza di risparmi di spesa, non riducibile ad una stima meramente economica.

L'istanza precisa che, comunque, la stima del valore del bene oggetto di trasferimento viene effettuata, nell'ambito del procedimento che conduce alla stipula dell'accordo transattivo, dalla Direzione Centrale Sviluppo del Territorio del Comune.

Assoggettare gli accordi transattivi, nell'ambito dei quali vi siano trasferimenti di beni immobili a favore della pubblica amministrazione, all'applicazione dell'art. 12, comma 1-ter, del decreto-legge n. 98 del 2011, ed ai relativi limiti e vincoli, appare contrario al raggiungimento degli stessi obiettivi di conseguimento di effetti finanziari positivi che la norma in questione vuole perseguire. L'applicazione della suddetta norma potrebbe, infatti, impedire il raggiungimento di accordi economicamente convenienti, costringendo l'Amministrazione a non acquisire beni immobili che rivestono pubblica utilità od esponendola al rischio dell'accoglimento di domande risarcitorie già formulate in giudizio dalla controparte.

Si evidenzia, infine, che l'art. 12 comma 1-ter del decreto-legge n. 98 del 2011 è norma eccezionale, in quanto limitativa della generale capacità giuridica degli enti locali, e, in quanto tale, va interpretata restrittivamente.

Tanto premesso, il Comune di Milano chiede parere in merito all'applicabilità della norma sopra indicata agli accordi transattivi stipulati dagli enti locali, nell'ambito dei quali sia prevista l'acquisizione di beni immobili, di potenziale utilità pubblica, da parte dell'ente locale stesso.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Milano, 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, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

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 soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Milano, con nota del 16 giugno 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile. Sono escluse le richieste che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati.

Inoltre, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere comunque qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, il quesito posto dal Comune di Milano deve ritenersi ammissibile. I dubbi proposti, infatti, afferiscono all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, disciplinante presupposti e limiti per l'acquisto di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Il Comune di Milano chiede lumi sulla portata applicativa dell'art. 1, comma 138, della legge di stabilità 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.

Il quesito involge la corretta interpretazione della disciplina introdotta 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. La disposizione in commento è stata varie volte scrutinata dalla Sezione, da ultimo nelle deliberazioni, n. 97/2014/PAR, n. 299/2014/PAR e n. 21/2015/PAR. In queste 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, introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012. Attualmente, quindi, non è più vigente la precedente norma preclusiva che, nel 2013, ha vietato 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 dell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011 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. 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 (salvo specifiche eccezioni) è stata sostituita una disciplina che consente le operazioni di acquisto di beni immobili, ma solo in caso di comprovata indispensabilità ed indilazionabilità, presupposti necessariamente oggetto di esplicitazione nella motivazione del provvedimento dall'amministrazione.

Il Sindaco chiede se devono ritenersi rientranti nella disciplina legislativa limitativa ora esposta, l'acquisizione di un bene immobile quale effetto di un contratto di transazione.

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione della disposizione, la Sezione, già nella vigenza del regime più restrittivo del divieto, imposto nell'esercizio 2013, ha chiarito, per esempio nella deliberazione n. 164/2013/PAR, che elemento discretivo 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. Indirettamente si può procedere al trasferimento della titolarità di beni immobili anche attraverso la cessione di quote o di azioni di società che posseggano immobili (argomentazioni simili si ritrovano nella deliberazione della Sezione Toscana n. 125/2013/PAR).

L'interpretazione condotta circa i presupposti oggettivi di applicazione della disciplina limitativa all'acquisto di beni immobili da parte di enti locali, tesi a valorizzare la natura eccezionale della norma posta dall'art. 12, comma 1-ter, del decreto legge n. 98 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012, come tale non suscettibile di estensione oltre i casi da essa considerati (art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile), trova maggiore supporto in presenza di una rinnovata disciplina che, dal 2014, non vieta più l'acquisto di immobili, ma lo sottopone soltanto a limitazione. In questa direzione può farsi rinvio alle deliberazioni della Sezione n. 97/2014/PAR, n. 299/2014/PAR e n. 21/2015/PAR.

In queste occasioni, riprendendo le coordinate interpretative affermate in precedenti pronunce, 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, in queste ipotesi, l'acquisizione avviene a seguito di un contratto assimilato all'appalto di lavori pubblici, non ad una compravendita (cfr. deliberazione n. 21/2015/PAR e, nella vigenza del precedente divieto, la deliberazione n. 220/2013/PAR). In queste occasioni è stato sottolineato, fra l'altro, come la disciplina limitativa attualmente vigente (richiedente l'attestazione dell'indispensabilità e indilazionabilità dell'acquisto; la congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del Demanio; la pubblicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito sul sito internet dell'ente) appare riferita

alla fattispecie civilistica della compravendita.

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. Nell'occasione, è stato richiamato anche il parere della Sezione Veneto che, 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, i soli acquisti a titolo derivativo iure privatorum”* e non si applichi quindi alle procedure espropriative (in tal senso si è pronunciata, altresì, la Sezione regionale per la Puglia, con deliberazione n. 89/2013/PAR). Anche in questo caso, inoltre, è stato sottolineato come la richiesta attestazione di conformità da parte dell'Agenzia del Demanio in ordine al prezzo di acquisto dell'immobile trova difficoltosa applicazione nell'ambito di una procedura espropriativa (nella quale la determinazione dell'indennità è soggetta agli specifici criteri previsti dalla legge).

Infine, i canoni ermeneutici generali sono stati applicati dalla Sezione per escludere la riconducibilità alla disciplina limitativa del contratto di permuta. Sempre nella deliberazione n. 97/2014/PAR, infatti, è stato precisato come il comma 1-ter dell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012, contiene un'espressa indicazione della propria finalità (*“al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno”*) ed è inserito nell'ambito della legge di stabilità, la quale, come previsto dall'art. 11, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, contiene norme tese a realizzare effetti finanziari. La permuta pura, invece, risolvendosi nella mera diversa allocazione delle poste patrimoniali afferenti a beni immobili, costituisce un'operazione finanziariamente neutra (in termini, le precedenti deliberazioni della Sezione n. 162/2013/PAR, n. 164/2013/PAR e n. 193/2013/PAR) e, di conseguenza, non rientra nell'ambito di applicazione del comma 1-ter in esame. Anche in questa occasione è stato evidenziato, altresì, come la norma indicata preveda, espressamente, una serie di obblighi concernenti il *“soggetto alienante”* ed il *“prezzo pattuito”*, mentre nel contratto di permuta le posizioni di alienante e di acquirente sono reciproche, e riferibili a entrambi i contraenti.

La Sezione ritiene che le argomentazioni esposte, sia in linea generale, che in riferimento a specifiche modalità di acquisizione di beni immobili al patrimonio comunale, tese a ricondurre l'applicazione oggettiva della disciplina limitativa alle sole acquisizioni di beni immobili discendenti direttamente da contratti ad effetti traslativi (quali la compravendita) debbano valere anche per il contratto di transazione (anche in aderenza ai canoni interpretativi posti dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile). Quest'ultimo, come noto, ai sensi dell'art. 1965 del codice civile, è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro. Con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti. Appare opportuno sottolineare, anche ai fini dell'interferenza interpretativa con la disciplina limitativa all'acquisto di beni immobili da parte degli enti locali, come elemento essenziale della transazione sia, fra gli altri, l'esistenza di reciproche concessioni (in difetto, sussiste rinuncia unilaterale).

Il dubbio che il Comune di Milano pone è se la disciplina limitativa all'acquisto di beni immobili si applichi anche alle acquisizioni operate dagli enti locali nell'ambito di accordi transattivi stipulati

al fine di porre termine o prevenire una lite e, in particolare, ai casi in cui, nell'ambito di più ampie reciproche concessioni tra le parti, l'ente locale rinunci ad un proprio credito e la controparte, tra le varie concessioni, trasferisca la proprietà di un bene immobile, di potenziale utilità pubblica (nello specifico, la fattispecie è relativa ad un caso in cui vi sarebbe, da parte dell'ente locale, la disponibilità ad accettare che un credito, accertato con sentenza passata in giudicato, venga pagato a mezzo del trasferimento di un bene immobile, cui accederebbe la rinuncia, da parte del debitore, a differenti crediti vantati nei confronti dell'ente locale ed alle relative azioni già intraprese).

Sotto il profilo letterale, la disposizione in questione subordina, in effetti, le operazioni di acquisto di immobili all'attestazione dell'Agenzia del Demanio sulla "*congruità del prezzo*", nonché al successivo obbligo di pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'ente "*con indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito*". La norma, utilizzando la terminologia propria del contratto di compravendita, sembra far riferimento, come sottolineato in precedenza, a questa fattispecie, mentre il contratto di transazione non prevede la corresponsione di un prezzo.

Sotto il profilo della *ratio*, inoltre, pare opportuno ricordare nuovamente come la norma in esame sia contenuta nell'ambito di un decreto legge volto a dettare "*disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" ("*pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno*"). Avendo carattere finanziario, e quindi lo scopo di dettare disposizioni al fine del contenimento della spesa pubblica, dovrebbe concernere i soli acquisti di immobili a fronte del pagamento di un prezzo (o della mancata acquisizione di un credito liquido ed esigibile). La transazione, invece, anche nell'ipotesi in cui conduca, come effetto, all'acquisto di un bene immobile, è un'operazione più complessa, basata su valutazioni di convenienza economica ed amministrativa che vanno oltre il mero valore economico del bene che verrà acquisito, quale prestazione della controparte, dall'ente locale. Valutazioni che coinvolgono anche le probabilità di vittoria del contenzioso in essere, nonché considerazioni sulla portata e sulla rilevanza degli interessi pubblici tendenti alla definizione transattiva di una controversia.

Sotto quest'ultimo profilo, il contratto di transazione fa fatica, per sua natura, ad essere assoggettato ai vincoli contenuti nel comma 1-ter dell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011. L'acquisto di un bene immobile, infatti, potrebbe essere non strettamente indispensabile ed indilazionabile, ma altamente conveniente nel quadro transattivo complessivo.

Sotto altro aspetto, anche la richiesta attestazione della congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del Demanio non riesce a trovare piana applicazione alla fattispecie transattiva, posto che, in questo caso, oltre all'ammontare del credito ed al valore del bene immobile da trasferire, vanno valutate le ulteriori reciproche concessioni che definiscono i contenuti dell'accordo transattivo. Tutti elementi che, nel loro complesso, concorrono a definire il quadro di convenienza economica della transazione e, in conclusione, il giudizio circa la presenza di effettivi risparmi di spesa per l'amministrazione stipulante.

La Sezione osserva, altresì, come, assoggettare gli accordi transattivi, nell'ambito dei quali vi siano trasferimenti di beni immobili a favore della pubblica amministrazione, all'applicazione dell'art. 12, comma 1-ter, del decreto-legge n. 98 del 2011, ed ai relativi limiti e vincoli, possa produrre effetti contrari al raggiungimento degli stessi obiettivi di contenimento finanziario che la norma in questione vuole perseguire. L'applicazione ai contratti di transazione, infatti, potrebbe

impedire il raggiungimento di accordi economicamente convenienti, esponendo l'amministrazione al rischio dell'accoglimento giudiziale delle pretese di controparte.

Sulla base delle motivazioni sopra esposte, la Sezione ritiene che la disciplina limitativa, vigente dal 2014, all'acquisto di beni immobili da parte degli enti locali, posta dall'art. 12, comma 1-ter, del decreto legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge di stabilità n. 228 del 2012, non possa trovare diretta applicazione riguardo ai beni immobili acquisiti a seguito della stipula di un contratto di transazione. Naturalmente, nello spirito del contenimento delle operazioni di acquisto di beni immobili, che caratterizza l'intervento legislativo in discorso, appare necessario che l'ente locale procedente osservi, nei limiti di compatibilità con la fattispecie transattiva, i presupposti ed i requisiti previsti dall'esposta normativa.

In particolare, sotto il profilo della "*indispensabilità e indilazionabilità*" dell'acquisizione di un immobile, risulta necessario che il provvedimento di autorizzazione alla stipula della transazione espliciti puntualmente i presupposti di fatto e di diritto in base ai quali risulta necessario porre fine ad una controversia mediante la necessaria acquisizione al patrimonio comunale di un bene immobile, evidenziando in particolare i vantaggi derivanti da tale opzione e gli alternativi rischi derivanti dal protrarsi del contenzioso.

Per quanto riguarda, inoltre, l'apposita attestazione di congruità, anche se non appare necessario, alla luce della differente conformazione della fattispecie transattiva (in cui è assente un "*prezzo*" di acquisto, di cui occorre valutare la "*congruità*"), l'intervento di apposita stima da parte dell'Agenzia del Demanio (opzione comunque preferibile al fine di ottenere una certificazione da parte di un soggetto istituzionale e terzo), risulta tuttavia doveroso che la valutazione del bene oggetto di acquisizione al patrimonio comunale sia certificata dagli appositi uffici tecnici interni, costituendo elemento della complessiva stima di convenienza economica dell'accordo transattivo (sul quale, in generale, va naturalmente assunto specifico parere dell'avvocatura interna, nonché gli ulteriori pareri richiesti da norme di legge o regolamentari).

Infine, si ritiene necessario, non risultando incompatibile con la struttura dell'operazione transattiva, l'apposita pubblicazione, con indicazione del soggetto alienante, dell'immobile acquisito e degli altri elementi essenziali dell'accordo transattivo, nel sito istituzionale dell'ente.

P.Q.M.

nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria
24 settembre
Il Direttore della segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)