



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

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f. (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 15 dicembre 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 dell'11 novembre 2015, prot. n. 31424, con la quale il Sindaco del Comune di Nerviano (MI) ha chiesto un parere in relazione alla possibilità per l'ente di acquisire un bene immobile in proprietà o in locazione in base alla vigenza di specifiche limitazioni di finanza 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 ed ha nominato relatore il Consigliere Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore,

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Nerviano** ha inoltrato alla Sezione un quesito con il quale ha domandato se alla luce della normativa vigente l'Ente possa *"acquisire in proprietà un immobile al fine di realizzare in una frazione un ufficio decentrato per alcuni servizi (biblioteca, tributi, demografici) o se in alternativa possa stipulare un contratto di locazione passiva allo stesso scopo"*. Ha chiesto, poi, se in caso di risposta affermativa il Comune *"possa accollarsi le eventuali spese di manutenzione straordinaria"*.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente all'esame del merito, occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente che nei Comuni è il Sindaco.

Nell'ambito dell'Amministrazione locale le competenze gestionali spettano ai dirigenti ma i poteri di indirizzo e rappresentanza dell'Ente risiedono nell'organo di vertice e solamente a quest'ultimo è riservata la facoltà di avvalersi della funzione consultiva della Corte prevista dal citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Nerviano**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto a questioni attinenti alla materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in: http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d.

orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti, precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria.

La richiesta formulata dal Sindaco del Comune di **Nerviano** risponde ai criteri di ammissibilità indicati sopra poiché è finalizzata ad ottenere dalla magistratura contabile indicazioni di carattere generale in relazione alla corretta interpretazione di una norma che ha introdotto uno specifico limite finalizzato al contenimento della spesa pubblica.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile nei limiti precisati sopra.

Merito

Con la richiesta di parere in esame, il Sindaco del Comune di **Nerviano** ha domandato alla Sezione se in base alla vigente disciplina di finanza pubblica l'ente possa procedere all'acquisto di un bene immobile per lo svolgimento di attività istituzionali o, in alternativa, se sia possibile concludere un contratto di locazione passiva per utilizzare un immobile per le medesime finalità, accollandosi l'onere delle eventuali spese di manutenzione straordinaria.

1. La Sezione in più occasioni ha fornito indirizzi interpretativi in relazione ai vincoli introdotti dal legislatore con la finalità di vietare, prima, e contenere, poi, l'acquisto di beni immobili da parte delle Amministrazioni locali (per tutte: Sez. contr. Lombardia, 24 settembre 2015, n. 310, 26 gennaio 2015, n. 21; 13 novembre 2014, n. 299; 5 marzo 2014, n. 97).

In seguito dell'entrata in vigore dell'art. 12, co. 1-ter del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, introdotto dall'art. 1, co. 138 della legge 24 dicembre 2013, n. 228, la disciplina vigente prevede 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"*.

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

In sostanza, con la norma introdotta con la legge di stabilità per l'anno 2014 è stato attenuato per gli Enti territoriali il divieto di acquisto di beni immobili vigente negli anni 2012 e 2013 a seguito della originaria previsione dell'art. 12 del citato d.l. n. 98 del 2011. Ed infatti, la Sezione ha già avuto modo di osservare che a partire *“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”* (parere n. 310 del 2015, cit.).

E' stato precisato, inoltre, che *“Il giudizio sulla indispensabilità e sulla indilazionabilità dell'acquisto rimane naturalmente rimesso alla valutazione discrezionale dell'ente sulla base dell'interesse pubblico della comunità amministrata che deve emergere in maniera chiara ed esaustiva nella motivazione del provvedimento adottato”* (parere n. 22 del 26 gennaio 2015).

In conclusione, il comune di Nerviano può procedere all'acquisto di un bene immobile da destinare a finalità istituzionali qualora ricorrano le condizioni indicate nell'art. 12, co. 1-ter del citato d.l. n. 98 del 2011, la sussistenza delle quali deve essere verificate ed attestata dal responsabile del procedimento. In altri termini, la prova documentale in ordine a *l'“indispensabilità”* e *l'“indilazionabilità”* in relazione allo svolgimento dell'attività istituzionale che deve caratterizzare l'acquisto rientra nei compiti del responsabile del procedimento poiché attiene al merito dell'azione amministrativa.

2. Con riferimento al secondo quesito attinente alla possibilità di concludere un contratto di locazione di un bene immobile, occorre rilevare che la giurisprudenza contabile ha osservato che *“già dal 2014, non sia più vigente la norma imperativa (contenuta nel comma 1 quater dell'art. 12 del d.l. 98/2011, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012) che vietava, nell'anno 2013, oltre l'acquisto di beni immobili anche la stipula di contratti di locazione passiva”* (sez. contr. Piemonte, 19 gennaio 2015, n. 3).

Pertanto, le clausole e condizioni alle quali l'Ente intende concludere un contratto di locazione passiva di un bene immobile rientrano nella discrezionalità dell'azione amministrativa finalizzata al raggiungimento dell'interesse pubblico. Pertanto, la previsione di clausole che usualmente non rientrano nel regime tipico del contratto di locazione è possibile solo ove vi sia un interesse pubblico prevalente che giustifichi la diversa regolamentazione degli interessi e sempreché non diventi strumento per eludere l'applicazione di norme imperative di finanza pubblica.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Nerviano**, con nota in data 11 novembre 2015, prot. n. 31424, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Milano nell'adunanza del 15 dicembre 2015.

Il Presidente f.f. relatore
Giancarlo Astegiano

Depositata in Segreteria
il 15 dicembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)