



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Deliberazione n. 125/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 novembre 2018, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Belgirate (VB)** formulata con nota datata 23.10.2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 2.11.2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere Dott. Luigi GILI;

**PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Belgirate ha posto alla Sezione una richiesta di parere inerente alle limitazioni poste agli enti locali all'acquisizione di immobili.

In particolare, premesso che il Comune vanta un rilevante credito, derivante da crediti tributari comunali non pagati da un utente sottoposto a procedura fallimentare e precisato che, con l'assenso del giudice fallimentare, detto rilevante credito a favore del Comune potrebbe essere

compensato in via giudiziale con l'assegnazione in proprietà al Comune di un immobile del debitore, a mezzo della richiesta di parere viene chiesto di precisare se l'acquisizione in proprietà di un bene immobile a titolo di compensazione giudiziale di un credito a favore del Comune - credito che, altrimenti, rischierebbe di essere dichiarato in tutto o in parte inesigibile - sia sottoposta alla disciplina recata dall'art. 12 del D.L. 98/2011, convertito nella legge n. 111 del 2011 ed ulteriormente modificata dall'art. 1, comma 138 della legge n. 228 del 2012 nonché dall'art. 3 del decreto ministeriale 14 febbraio 2014.

## CONSIDERATO

### 1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

#### 1.1 Soggettiva

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 Belgirate 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.

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 sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Belgirate con la nota all'esame. Peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

#### 1.2 Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. 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, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *"che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*. Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano 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".*

I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

La richiesta di parere soggetta all'odierno scrutinio risulta, pertanto, ammissibile nei limiti in cui è tesa ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica.

## MERITO

Il Comune di Belgirate chiede chiarimenti sulla portata applicativa 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, nella parte in cui prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, gli enti territoriali possano effettuare operazioni di acquisto di immobili solo qualora ne siano comprovate l'indispensabilità e l'indilazionabilità, attestate dal responsabile del procedimento.

Nella fattispecie, si chiede di precisare se la richiamata disciplina debba trovare applicazione anche nel caso in cui l'acquisizione di un immobile non avvenga quale effetto di un negozio traslativo della proprietà in funzione di necessità funzionali dell'ente locale ma esclusivamente a titolo di compensazione giudiziale di un credito il quale, stante la procedura fallimentare cui è sottoposto un soggetto, debitore del Comune, rischierebbe di essere dichiarato inesigibile con grave nocumento per la situazione economico-finanziaria del Comune stesso.

Ciò premesso, occorre ricordare preliminarmente che a decorrere dall'1 gennaio 2014 gli enti locali possono effettuare operazioni di acquisto di beni immobili nei limiti e con le modalità di cui al comma 1 *ter* dell'art. 12 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012.

Attualmente quindi non è più vigente la precedente norma imperativa che vietava l'acquisto di beni immobili nell'anno 2013, 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 ("*Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ... (omissis)... 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*").

Il comma 1 *ter* dell'art. 12 del d.l. 98/2011, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012, e quale risultante, da ultimo, dalle integrazioni apportate dall'art. 14-bis, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017, 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. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano agli enti locali che procedano alle operazioni di acquisto di immobili a valere su risorse stanziare con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica o cofinanziate dall'Unione europea ovvero dallo Stato o dalle regioni e finalizzate all'acquisto degli immobili stessi. 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".

A partire dal primo gennaio 2014 è stato quindi introdotto un regime che - al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno e con le modalità indicate dal richiamato comma 1 ter - consente operazioni di acquisto di beni immobili solo in caso di comprovata indispensabilità ed indilazionabilità delle stesse, sia pure nei limiti e con le modalità previste dal comma 1-ter del citato art. 12 del decreto legge n. 98 del 2011.

Detti presupposti devono necessariamente essere oggetto di esplicitazione nella motivazione del provvedimento che l'amministrazione deve adottare (in termini, Sezione Regionale del Controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 240/2017/PAR).

Tutto ciò premesso la Sezione ritiene che, conformemente all'indirizzo interpretativo reso da varie pronunce di altre Sezioni regionali, la fattispecie prospettata dal Comune istante non rientri nell'ambito applicativo della disposizione limitativa.

Passando in breve rassegna alcune pronunce in casi simili, può rilevarsi come la Sezione regionale per il Veneto, con deliberazione n. 148/2013/PAR, abbia ritenuto, sulla base di un'approfondita disamina della problematica, 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"*. Analogamente si è pronunciata la Sezione regionale per la Puglia (v., Deliberazione n. 89/PAR/2013).

Nè, al fine di giustificare la deroga alla disciplina in esame, possono disattendersi le pronunce con le quali è stato precisato che elemento discrezionale per l'applicabilità della disciplina limitativa, e di cui al quesito, è da rinvenirsi nella 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"* (v., Sez. Controllo Lombardia, Deliberazione n. 164/2013).

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 di cui al comma 1 ter.

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). Argomentazioni simili si ritrovano nella deliberazione della Sezione Toscana n. 125/2013/PAR.

Il Collegio ritiene condivisibile l'impostazione giurisprudenziale riferita.

In effetti, il comma 1 ter - che 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 inserita nell'ambito di una legge di stabilità, la quale, ai sensi dell'art. 11, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, contiene esclusivamente norme tese a realizzare *"effetti finanziari"* - contempla una disciplina delle condizioni e delle modalità delle operazioni di acquisto di immobili destinata a valere a tempo indeterminato e prospetta una specifica disciplina dei presupposti delle suddette operazioni.

Sotto questo profilo, la compensazione giudiziale, risolvendosi nell'accertamento da parte del giudice del controcredito, rectius, nel diritto di proprietà dell'immobile opposto in compensazione, costituisce un'operazione finanziariamente neutra (v., Sez. Controllo per la

Lombardia, n. 193/PAR/2013) e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina di cui al comma 1 ter.

Peraltro, il comma 1 *ter* dell'art. 12 citato prevede espressamente una serie di obblighi concernenti le operazioni di acquisto che prevedono l'indicazione "del soggetto alienante e del prezzo pattuito" mentre nell'ipotesi, in esame, in disparte il fatto della non riconoscibilità di una pattuizione in relazione al corrispettivo, non si vede come, perfezionandosi il trasferimento della proprietà per effetto della compensazione giudiziale, possa configurarsi civilisticamente la figura del "soggetto alienante", atteso che le posizioni di alienante e di acquirente sono reciproche e riferibili ad entrambi i soggetti interessati.

Ciò costituisce un ulteriore indizio dell'inapplicabilità della disposizione in esame (in termini Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 193/2013/PAR).

A solo titolo esemplificativo, appare opportuno rammentare come sia stata esclusa la soggezione alla disciplina limitativa nel caso di acquisizione al patrimonio comunale di opere di urbanizzazione a scomputo (posto che l'acquisizione avviene a seguito di un contratto assimilato all'appalto di lavori pubblici, non ad una compravendita, cfr., Sez. Controllo Lombardia, deliberazioni n. 21/2015/PAR e n. 257/2016/PAR).

A conclusioni simili si è pervenuti per quanto riguarda l'acquisto di immobili effetto di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità (in termini, i pareri della Sezione regionale per il Veneto n. 148/2013/PAR e della Sezione regionale per la Puglia n. 89/2013/PAR).

Infine, i predetti canoni ermeneutici sono stati applicati per escludere la riconducibilità alla disciplina limitativa all'acquisizione di immobili aventi titolo nel contratto di permuta (Sez. Controllo Lombardia, deliberazione n. 97/2014/PAR) e, nella ricorrenza di predeterminati presupposti, di transazione (Sez. Controllo Lombardia, deliberazione n. 310/2015/PAR).

Tutto ciò premesso la Sezione

#### **DELIBERA**

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

#### **ORDINA**

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco ed al Segretario Generale del Comune di Belgirate, ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2018.

Il magistrato relatore  
F.to (Consigliere dott. Luigi GILI)

Il Presidente  
F.to (Maria Teresa POLITO)

Depositata in segreteria il 23/11/2018

Il Direttore della segreteria  
F.to (Nicola Mendoza)