



Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Vittorio GIUSEPPONE	Presidente
- Cons. Nicola BONTEMPO	Componente
- 1° Ref. Laura D'AMBROSIO	Componente
- 1° Ref. Marco BONCOMPAGNI	Componente
- Ref. Igina MAIO	Relatore

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;

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;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO nella Camera di consiglio del 30 aprile 2013, il relatore Ref. Igina Maio.

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 4402/1.13.9 del 6 marzo 2013, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Pisa relativa all'ambito applicativo del divieto di acquisto di beni e diritti immobiliari imposto alle pubbliche amministrazioni per l'anno 2013 dall'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, come modificato dall'art.1, comma 138, della legge n. 228/2012. In particolare, si chiede di conoscere se rientrano nel suddetto divieto: (i)

la permuta di beni immobili (con o senza conguaglio), (ii) la permuta di beni immobili tra enti pubblici e (iii) l'acquisizione bonaria di beni immobili nell'ambito di procedure espropriative. Si chiede altresì se il divieto operi anche in relazione a procedure avviate e/o ad acquisizioni già deliberate dagli organi competenti prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

CONSIDERATO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

Nel caso in esame, la richiesta di parere si appalesa ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie.

In relazione al requisito oggettivo, la Sezione deve preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti ai comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati. Occorre, inoltre, verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Nel caso in esame, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile da un punto di vista oggettivo poiché attinente l'interpretazione di una norma di legge sul contenimento della spesa pubblica emanata nell'ambito delle disposizioni attinenti al coordinamento della finanza pubblica.

Il Collegio, inoltre, valuta la questione suscettibile di risposta, tale da garantire uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, senza necessità di investire la Sezione delle autonomie ai sensi dell'articolo 6, comma 4, d.l. n.174/2012, convertito con modificazioni in legge n.213/2012.

Nel merito, si osserva quanto segue.

L'art. 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012 n. 228¹ che modifica l'art. 12 del d.l. n. 98/2011 convertito dalla L. n. 111/2011, ha, tra l'altro, disposto che, per l'anno 2013, le

¹L'art. 1, comma 138, legge n.228/2012, così dispone:

“All'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

amministrazioni pubbliche *“non possono acquistare immobili a titolo oneroso”*, né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero che 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 divieto in argomento fa espresso riferimento agli *“acquisti a titolo oneroso”*, pertanto, ai fini della risoluzione dei quesiti proposti bisogna identificare se le tipologie di acquisizione enucleate dall'ente richiedente rientrano in tale nozione e se violano le finalità perseguite dalla norma limitativa in argomento.

In primo luogo, il Comune di Pisa ha chiesto di conoscere se ricadano nel divieto le operazioni di permuta, con o senza conguaglio.

La permuta è definita dall'art. 1552 del codice civile quale *“contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro”*; da essa conseguono diritti e doveri a carico dei contraenti e, nel caso trattasi di permuta immobiliare, vi sono delle spese accessorie (ad es. spese notarili) a carico di uno o, in assenza di diversa pattuizione, a carico di entrambi i contraenti (art. 1554 c.c.).

Si tratta, quindi, di un contratto a titolo oneroso che, tuttavia, laddove vi sia una equivalenza qualitativa e quantitativa dei beni scambiati, potrebbe essere strutturato in modo da non comportare movimentazioni finanziarie, se non limitatamente agli oneri accessori.

«1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2014 nel caso di operazioni di acquisto di immobili, ferma restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, l'emanazione del decreto previsto dal comma 1 è effettuata anche sulla base della documentata indispensabilità e indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese fatto salvo quanto previsto dal contratto di servizi stipulato ai sensi dell'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma.

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 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. 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.»

Premesso che una interpretazione strettamente letterale della disposizione dell'art.12, comma 1-quater, d.l. n.98/2011, porterebbe a ritenere che la permuta, quale che sia la struttura dell'operazione in concreto realizzata dalle parti, ricada nel divieto menzionato.

Deve nel contempo rilevarsi che potrebbe giungersi a conclusioni parzialmente diverse laddove, sulla base di una lettura sistematica dell'intervento del legislatore del 2012, si ritenga che il divieto imposto alle operazioni a titolo oneroso dalle disposizioni in commento rilevi in funzione della sua *ratio*, ovvero dell'intento del legislatore, da un lato, di salvaguardare il rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica (cfr. art.12, comma 1-bis) e, dall'altro, di perseguire il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno (cfr. art.12, comma 1-ter).

L'operazione di permuta che non preveda il pagamento di conguaglio potrebbe avere per l'ente locale una rilevanza contabile, in termini finanziari, limitata alle spese notarili e tributarie, mentre inciderebbe unicamente sulla gestione patrimoniale comportando delle variazioni nella stessa che, in linea di massima, non dovrebbero implicare incrementi o decrementi del valore del patrimonio immobiliare dell'ente, dando a presupposto la parità di valore dei beni oggetto di scambio.

Può inoltre considerarsi che il divieto di effettuare acquisti a titolo oneroso, imposto dal comma 1-quater dell'art. 12 più volte citato, non sembra introdurre nell'ordinamento un categorico divieto di effettuare operazioni di acquisizione di beni immobili le quali, se a titolo oneroso, anche per il futuro (dal 1° gennaio 2014) saranno consentite purché rispettino una serie di requisiti imposti dalla legislazione vigente e finalizzati al rispetto del patto di stabilità e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. In tale ottica, potrebbe essere superata un'interpretazione strettamente letterale della disposizione per ritenere consentite le operazioni di permuta tra beni immobili di valore equivalente, ove naturalmente vi siano ragioni di convenienza per l'ente pubblico alla conclusione dell'operazione.

Si può concludere che sono da considerarsi vietate le operazioni di permuta – che avvengano o meno tra enti pubblici – ad eccezione del caso in cui abbiano ad oggetto beni immobili di valore equivalente (o l'operazione avvenga con conguaglio a carico del soggetto privato e a beneficio dell'ente pubblico), fermo restando la necessità che sussista l'interesse pubblico e che vi sia un'opportuna valutazione della congruità del valore del bene oggetto di permuta.

Venendo all'acquisizione bonaria di immobili nell'ambito di procedure espropriative, trattasi dell'ipotesi in cui, nell'ambito di una procedura di espropriazione, si perviene ad un accordo di cessione bonaria tra il privato proprietario del bene e il promotore dell'espropriazione (soggetto pubblico o privato che chiede l'espropriazione, solitamente coincidente con l'ente – autorità espropriante). In tale circostanza l'operazione di acquisizione dell'immobile avviene in modo pacifico, ma comporta solitamente una spesa per l'ente locale.

Per tali ragioni l'operazione di acquisizione bonaria nell'ambito di una procedura di espropriazione, sul presupposto che comporti una spesa a carico dell'ente, è da considerarsi vietata ai sensi dell'art. 12 più volte citato.

Per quanto concerne l'interpretazione normativa in riferimento alle procedure avviate e/o le acquisizioni a titolo oneroso già deliberate dagli organi competenti prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, la norma di cui al comma 1quater dell'art. 12 più volte citato, nel riferirsi all'acquisto di immobili a titolo oneroso o alla stipulazione di contratti di locazione passiva, sembra ricondurre il divieto al momento attuativo dell'acquisizione dell'immobile (contratto di compravendita o di permuta) a prescindere dal momento in cui la connessa procedura (preliminare di contratto, deliberazione, determinazione o altro) abbia avuto inizio.

Limitatamente alle procedure espropriative, le quali presentano una natura differente dalla natura contrattuale rinvenibile nella compravendita o nella permuta, la specialità della disciplina che regola la materia rende la norma limitativa di cui all'art. 12 più volte citato inapplicabile alla fattispecie in esame, facendo salva l'acquisizione di immobili per la realizzazione di opere assistite da dichiarazione di pubblica utilità. In tale ipotesi, difatti, l'intervenuta esigenza di pubblica utilità del bene oggetto di acquisizione può ritenersi elemento dirimente ai fini dell'esclusione dal divieto di cui all'art. 12, comma 1-quater, del d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 4402/1.13.9 del 6 marzo 2013.

DISPONE

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Pisa e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2013

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Ref. Igina MAIO

Depositata in Segreteria il 30 aprile 2013

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio FELLI