



**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

|                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| Dott. Ennio COLASANTI    | Presidente              |
| Dott.ssa Luisa D'EVOLI   | Consigliere             |
| Dott. Alessandro BENIGNI | Referendario (relatore) |
| Dott. Francesco BELSANTI | Referendario            |
| Dott. Claudio GUERRINI   | Referendario            |

nell' adunanza del **25 gennaio 2013** ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

- Vista la lett. prot. n. 5 del 18 gennaio 2013, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 11 gennaio 2013 dal Comune di Magliolo, ai sensi dell'art. 7<sub>8</sub> L. 5 giugno 2003, n. 131;
- Vista l'ordinanza presidenziale n. 6/2013, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni;

**FATTO**

Con istanza in data 11 gennaio 2013, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 5/2013 ed assunta al

protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 18 gennaio 2013 con il n. 0000154 – 18.01.2013 – SC \_LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Magliolo ha inviato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, una richiesta di parere sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 138 L. 24.12.2012 n. 228 (c.d. Legge di stabilità 2013) che ha introdotto i commi 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 12 L. 15.07.2011 n. 111, aventi ad oggetto forti limitazioni alla capacità di acquistare diritti immobiliari degli enti locali nei futuri esercizi, esponendo sette possibili fattispecie, di seguito meglio specificate.

## **DIRITTO**

### **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 78 L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene all'interpretazione di norme e principi cui fare riferimento per la corretta gestione delle risorse pubbliche, in un'ottica di risparmio e di efficiente ed efficace allocazione delle medesime.

### **2. La valutazione della Sezione sulla questione sottoposta**

L'art. 12<sup>1-ter, 1-quater, 1-quinquies</sup> L. 15.07.2011 n. 111, introdotto dall'art. 1<sup>138</sup> L. 24.12.2012 n. 228 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. Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione 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 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 destinati a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica>>.

Alla luce di questa disposizione, il Comune di Magliolo chiede di sapere:

- 1) *<<se il divieto di acquisto immobili sancito per il 2013, e l'acquisto condizionato al rispetto delle condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014, valga per ogni categoria di immobili come definiti dall'art. 812 del codice civile, ovvero possa intendersi limitato ai "fabbricati" (come sembra evincersi dal riferimento ai "locali" contenuto nel comma 1 quater)*
- 2) *se il divieto di acquisto di immobili sancito per il 2013, e l'acquisto condizionato al rispetto delle condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014 valga solo per l'acquisto in proprietà, o anche per l'acquisto di altri diritti reali;*

- 3) *se il divieto di acquisto di immobili sancito per il 2013, e l'acquisto condizionato al rispetto delle condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014 valga anche per l'acquisizione (in particolare terreni) per la realizzazione di opere assistite da dichiarazione di pubblica utilità mediante decreto di esproprio, cessione volontaria (ex art. 45 del DPR 327/2001) o compravendita iure privatorum;*
- 4) *quale sia la sorte delle acquisizioni assistite da dichiarazioni di pubblica utilità (decreto di esproprio, cessione volontaria - ex art. 45 del DPR 327/2001 - o compravendita iure privatorum) avviate prima del 01/01/2013 ma non ancora concluse;*
- 5) *quale sia la sorte dei contratti preliminari di compravendita stipulati prima del 01/01/2013 per i quali non sia stato ancora stipulato il contratto definitivo;*
- 6) *come sia possibile conciliare il divieto di acquisto sancito per il 2013, con l'esercizio di diritti di prelazione (anche legale) da esercitarsi entro termini perentori;*
- 7) *come sia possibile conciliare l'acquisto di immobili mediante partecipazione ad aste pubbliche (ad es. nel caso di procedure fallimentari) con l'obbligo di acquisire l'attestazione della congruità del prezzo all'Agenzia del Demanio>>.*

La soluzione dei vari quesiti deve ruotare intorno al necessario rispetto della *ratio* dell'art. 1<sub>138</sub> L. n. 228/2012, peraltro chiaramente espressa al suo interno e consistente nella necessità di consentire una riduzione della complessiva spesa pubblica (<<al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno>>). Ne consegue, per rimanere fedeli alla *voluntas legis*, la necessità di una sua ampia applicazione

compatibile, peraltro, con il tessuto ordinamentale in cui le disposizioni *de quibus* vanno ad inserirsi.

Poiché il concetto di <<immobile>>, come descritto dall'art. 812 c.c., ricomprende <<il suolo, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni anche se unite al suolo a scopo transitorio>> appare evidente come l'ambito di applicazione dell'articolo sopra menzionato non possa essere limitata ai fabbricati in senso stretto, ovvero al trasferimento del diritto di proprietà, ma debba essere esteso anche ai terreni e alle aree agricole.

La risposta al secondo quesito, relativo all'estensione dei divieti o limitazioni all'acquisto di diritti reali su cosa altrui è direttamente fornita dall'art. 813 c.c. il quale chiaramente stabilisce, come principio generale che <<salvo che dalla legge risulti diversamente, le disposizioni concernenti i beni immobili si applicano **anche ai diritti reali che hanno per oggetto beni immobili** e alle azioni relative>>. Non avendo previsto l'art. 1 L cit. alcuna deroga, appare evidente l'applicazione del medesimo anche a tale ultima ipotesi, in linea del resto con l'esigenza di limitare al massimo l'acquisto di diritti immobiliari.

Con riferimento all'acquisizione di immobili accompagnati dalla dichiarazione di pubblica utilità, di cui al terzo e quarto quesito, occorre distinguere in base al principio *tempus regit actum* l'ipotesi di una procedura espropriativa – o alternativa all'esproprio – che si perfezioni o meno nel 2013.

Preliminarmente, si deve ritenere necessaria l'estensione dei divieti anche alle procedure espropriative, che nel disegno del T.U. 8.06.2001 n. 327 dovrebbero divenire peraltro residuali rispetto agli accordi di diritto pubblico, in quanto nel caso contrario si consentirebbe, con riferimento ai terreni, un'agevole possibilità di eludere tali divieti stimolando la scelta di moduli (e cioè

gli espropri) che nel corso di questi anni si sono sovente dimostrati inefficienti ed inefficaci oltretutto del tutto diseconomici.

L'art. 12<sup>1-quater</sup> pone un divieto assoluto di acquistare, a qualunque titolo, diritti immobiliari nell'esercizio 2013, con la sola esclusione dei contratti di locazione passiva nei limiti descritti dal medesimo. Occorre però evitare che l'applicazione pedissequa di tale divieto conduca al risultato opposto rispetto a quello voluto dal Legislatore. Infatti, mentre non sembra porsi alcun problema in presenza della sola dichiarazione di pubblica utilità, diversa è la situazione, tutt'altro che infrequente, che la medesima sia stata accompagnata dall'emissione, antecedente al 1.01.2013, di un decreto di occupazione d'urgenza dell'area preordinata all'espropriazione con la contemporanea corresponsione della relativa indennità. In questo caso il procedimento è giunto ad un livello tale (*tempus regit actum*) da ritenere possibile e più soddisfacente alla *ratio* finanziaria voluta dal Legislatore condurlo a termine, anche con un possibile accordo di cessione volontaria intervenuto nel frattempo, piuttosto di lasciare ferma la situazione con una complessiva perdita maggiore di denaro pubblico, costituita dall'artificioso prolungamento del periodo di occupazione rispetto all'immissione definitiva nella proprietà da parte dell'ente.

Con riferimento agli esercizi successivi al 2013, l'art. 12<sup>1-ter</sup> L.cit. – che prevede la possibilità di acquistare immobili in caso di comprovata indispensabilità ed indilazionabilità – ben giustifica la conclusione dei procedimenti espropriativi in corso sul presupposto che la loro instaurazione sia stata giustificata proprio dalla necessità di soddisfare interessi pubblici assolutamente primari. In questo caso deve ritenersi che il parere di congruità dell'Agenzia del Demanio debba richiedersi per le sole cessioni volontarie in quanto il riferimento testuale al <<prezzo>> mal si attaglia ad una applicazione

estensiva di tale adempimento burocratico alla corresponsione della sola indennità di esproprio.

Per quanto riguarda la concreta esecuzione dei negozi preparatori di cui al quinto e sesto quesito, si deve ritenere che l'art. 12<sup>1-quater</sup> introduca una fattispecie di impossibilità giuridica sopravvenuta per *factum principis* preclusiva all'esercizio dei diritti di prelazione ed alla conclusione dei contratti definitivi per l'anno 2013, laddove negli esercizi successivi anche questa tipologia di acquisti immobiliari dovrà soggiacere al requisito dell'indispensabilità ed indilazionabilità.

Infine, sulla conciliabilità dell'«acquisto di immobili mediante partecipazione ad aste pubbliche (ad es. nel caso di procedure fallimentari) con l'obbligo di acquisire l'attestazione della congruità del prezzo all'Agenzia del Demanio»», si può ritenere, in via interpretativa che il Comune possa partecipare alle aste nei limiti della congruità del prezzo fissata dall'Agenzia del Demanio, essendogli precluso rilanciare offerte che superino tale soglia.

Pertanto, in conclusione, la Sezione ritiene che:

- 1) il divieto di acquistare immobili sancito per il 2013, e l'acquisto condizionato al rispetto delle condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014 si estende ad ogni tipo di immobile e non solo ai fabbricati;
- 2) le condizioni di cui sopra devono riferirsi applicabili anche alle ipotesi di acquisto di diritti reali su cosa altrui;
- 3) le condizioni di cui sopra devono riferirsi applicabili anche all'acquisizione di immobili per la realizzazione di opere assistite da dichiarazione di pubblica utilità;
- 4) le condizioni di cui sopra non devono ritenersi applicabili all'acquisizione di immobili per la realizzazione di opere assistite da

dichiarazione di pubblica utilità avviate prima del 1° gennaio 2013 ma non ancora concluse;

- 5) le condizioni di cui sopra devono riferirsi applicabili anche alle ipotesi di contratti preliminari di compravendita stipulati prima del 1° gennaio 2013;
- 6) il divieto di acquisto sancito per il 2013 si applica anche ai diritti di prelazione, compresi quelli aventi fonte legale;
- 7) gli enti locali, a partire dall'esercizio 2014, potranno partecipare ad aste pubbliche per l'acquisto di immobili ma le offerte presentate non potranno superare il valore indicato nell'attestazione di congruità del prezzo rilasciata dall'Agenzia del Demanio.

### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Magliolo.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 25 gennaio 2013.

**Il Magistrato estensore**

*(Alessandro Benigni)*

**Il Presidente**

*(Ennio Colasanti)*

Depositata il

Il Preposto alla Segreteria

*(Dott. Michele Bartolotta)*