



Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

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

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 9 maggio 2013, il cons. Nicola Bontempo.

PREMESSO

Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 4470/1.13.9 del 7 marzo 2013, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Piteglio 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 quale sia l'esatta portata applicativa della norma ed, in particolare, se tale divieto sia applicabile alle ipotesi di cui all'42-bis del DPR

n. 327/2001 (Testo unico sulle espropriazioni), ai casi di definizione di procedure espropriative iniziate dopo l'entrata in vigore della legge, nonché ai casi di esecuzione di contratti preliminari di compravendita stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa.

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, limitatamente peraltro** al tema della esecuzione di contratti preliminari di compravendita stipulati anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa, 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; mentre per la restante parte del quesito occorre concludere diversamente.

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, ex art6 co.4° D.L.174/2012 convertito con modificazioni con L. 213/2012.

Ciò premesso, in merito al contenuto del quesito si osserva quanto segue.

L'art.1 comma 138 della legge 24/12/2012 n.228 novellando l'art.12 del D.L. n. 98/2011, convertito dalla L.111/2011, vi ha introdotto i commi da 1-bis ad 1-sexies. In particolare il comma 1-quater dispone: *"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 ... non possono acquistare immobili a titolo oneroso nè 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 divieto in argomento fa espresso riferimento agli “acquisti a titolo oneroso”, senza altre specificazioni, talchè appare irrilevante, ai fini di escludere l’applicabilità del divieto stesso, la circostanza che prima del 01.01.2013 (nonché, si suppone, prima dell’entrata in vigore del divieto, giacchè diversamente la questione sarebbe risolta in radice dalla nullità preliminare ex art.1418 c.c. per contrasto con norme imperative) l’Amministrazione avesse stipulato un preliminare di compravendita, che non ha effetti reali (art.1376 c.c.) ma effetti esclusivamente obbligatori (art.1351 c.c.), determinando l’obbligo (giudizialmente coercibile: v. art.2932 cc) di prestare il consenso alla stipula del negozio traslativo (cd. definitivo), rispetto alla quale il divieto derivante dal *jus superveniens* si atteggia quale evento (*factum principis*) impeditivo e tale da escludere anche la responsabilità per inadempimento.

Per quanto riguarda la parte restante del quesito, inerente l’applicabilità del divieto alle ipotesi di acquisizioni disposte ai sensi dell’art.42-bis DPR n.327/2001 (cd. acquisizione sanante) in ordine a procedure espropriative iniziate dopo l’entrata in vigore della legge, va ricordato che l’istituto costituisce il punto di approdo di un pluridecennale travaglio inerente la fattispecie della acquisizione di fondi privati utilizzati dalla P.A. per l’esecuzione di oo.pp. laddove non sia stato formalmente definito il procedimento espropriativo. Come noto la *vexata quaestio* trovò una sistemazione attraverso la configurazione, operata in via pretoria (v. Cass.,SU,1464/83), dell’istituto della cd. accessione invertita (od occupazione acquisitiva), che ha poi trovato espresso riconoscimento da parte del legislatore (v. art.3 L. n.458/88; v. co.7-bis dell’art.5-bis DL n.333/92 aggiunto dall’art.3/65° L.662/96; v. art.2/89° L.244/07) e che ha garantito per quasi un trentennio una stabile sistemazione (sia dogmatica che pratica) della materia, finchè non è entrato in crisi per effetto della contrarietà manifestata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (v sentt. Belvedere Alberghiera; Carbonara e Ventura; Prenna; etc.; conf. C.Stato, ad.pl., n.2/2005), così inducendo il legislatore ad introdurre l’istituto *de quo* con l’art.43 DPR n.327/2001 e, dopo la sua dichiarata incostituzionalità (C.Cost. n.293/10), con l’art.42-bis DPR n.327/01 aggiunto dall’art.34 co.1 DL n.98/2011.

L’art. 42-bis (rubricato: *Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico*) del DPR n. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) dispone: “1.Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene”. 2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può

essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo. ... 8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo."

Ora, tutto ciò considerato e tenuto conto che il quesito inerente l'applicabilità dell'art.42-bis fa esplicito riferimento a procedure espropriative *"iniziate successivamente all'entrata in vigore della legge"* (art.1/138° L.24.12.2012 n.228), deve ritenersi che il quesito stesso abbia carattere del tutto ipotetico, di talchè esso, ***in parte qua, va ritenuto inammissibile*** per mancanza dei requisiti minimi necessari.

E' chiaro, infatti, che la necessaria astrattezza e generalità del quesito non può giungere al punto da consentire richieste di pareri del tutto ipotetiche; e che il quesito stesso non può sottendere finalità elusive di norme di legge.

Del resto, se si considera che la funzione consultiva ex art.7 co.8° L.131/03 intesta alla Corte la funzione di esprimere, nell'interesse del corretto dispiegarsi dell'ordinamento giuridico contabile (e dunque in perfetta sintonia con la generale *mission* della Corte quale garante della legalità nel settore della contabilità pubblica), pareri di mera legittimità emessi da un organo terzo di natura magistratuale e ad indipendenza costituzionalmente tutelata alla stregua ed a tutela esclusivamente del diritto oggettivo, non appare peregrino ritenere che a siffatta attività possano e debbano applicarsi i criteri che presiedono alla formulazione della domanda giudiziale, e che richiedono, oltre alla specifica indicazione di *petitum* (immediato e mediato) e *causa petendi* (art.163/3° nn.3-4 cpc), la sussistenza di uno specifico interesse a formulare la domanda giudiziale (art.100 cpc), la quale è richiesta di pronuncia in diritto come, *mutatis mutandis*, è quella che l'art.7/8° L.131/03 intesta a questa Corte.

Più specificamente, le Sezioni Riunite di questa Corte, nell'esercizio della funzione di "nomofilachia contabile" ad esse attribuite dall'art.17 comma 31 D.L. n.78/2009 conv. con L. n.102/2009, investite del quesito sulla questione di massima circa *"quali siano i requisiti minimi della richiesta di parere idonei a radicare l'obbligo di fornire parere o, in alternativa, se la Corte sia tenuta a rispondere a mere richieste di informazioni sul quadro normativo, pur in assenza della prospettazione adeguatamente motivata di un dubbio interpretativo;"*, hanno avuto modo di chiarire che *"atteso che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti concorre con quella di controllo alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento, la stessa deve essere attivata con forme adeguate al rilievo istituzionale del compito ed al necessario profilo formale che deve assistere il suo svolgimento. ... si rinviene,*

dunque, sia nella fase preliminare (ma anche in quella successiva alla eventuale pronuncia delle SS.RR.) uno spazio proprio delle Sezioni regionali, di guisa che sia nella fase propositiva della questione da parte dell'ente, che nella declinazione operativa conseguente al conformarsi al principio di diritto individuato, possano ulteriormente individuarsi degli aspetti derivanti dal diretto rapporto con l'ente e dal dimensionarsi complessivo dell'attività di garanzia contabile. Ciò posto nella prospettiva dell'interazione tra ambiti regionali e centrali, per quanto attiene alle indicazioni di massima, ne discende, sul piano operativo, la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente, da valutare nel concreto da parte delle stesse Sezioni regionali nella diretta interlocuzione con l'ente (restando naturalmente ferma l'esclusione di un coinvolgimento in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali). ... In definitiva, compete primariamente al vaglio della Sezione regionale l'esame dei profili di ammissibilità e le specifiche valutazioni in ordine requisiti minimi della richiesta di parere, tenendo peraltro conto - pur nell'esigenza di soddisfare le necessità degli enti nella consapevolezza delle difficoltà degli stessi, specie di quelli minori - che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve essere attivata con debite forme, adeguate al rilievo del compito, atteso che essa concorre alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento.".

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. 4470/1.13.9 del 7 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 Piteglio e al Presidente del relativo Consiglio.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2013

Il Presidente
f.to Vittorio GIUSEPPONE

L'Estensore
f.to Cons. Nicola BONTEMPO

Depositata in Segreteria il 9 maggio 2013

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