



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 197/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 16 novembre 2017, composta dai Magistrati:

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

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di **Campiglione Fenile (TO)** formulata con nota in data 8 novembre 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 9.11.2017;

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 camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Campiglione Fenile (TO), dopo aver preliminarmente riferito dell'interesse manifestato dall'Amministrazione comunale ad esercitare la facoltà del diritto di preferenza ex art. 24 della Legge n. 210/1985 all'acquisizione dal Gruppo Ferrovie dello Stato di un compendio immobiliare posto in vendita, segnatamente, di un casello ferroviario in essere sul ciglio della Strada Provinciale n. 151, precisava che con Deliberazione n. 14 del 28 settembre 2017 il Consiglio comunale aveva provveduto a ratificare la relativa compravendita immobiliare ai sensi dell'art. 42, comma 2, del D.Lgs n. 267/2000 al corrispettivo di euro 8.503,00, oltre IVA, quale importo di aggiudicazione risultante dall'espletamento della procedura di gara.

Conseguentemente, vengono formulate a questa Sezione le seguenti richieste di parere:

"1) se nell'ambito delle acquisizioni immobiliari, quale quella in discorso, gli Enti siano tenuti ad includere le medesime in un piano triennale di investimenti ed a certificarne l'indispensabilità, l'indilazionabilità e la congruità del prezzo;

2) se i comuni possano considerarsi enti territoriali esclusi dall'applicazione della normativa di cui al D.M. 14/02/2014 ed alla Circolare n. 19 MEF del 19/06/2014, i quali riferendosi alle "... operazioni di acquisto e vendita di immobili effettuate sia in forma diretta sia indiretta da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196" prevedono "... l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale";

3) se l'attestazione circa la congruità del prezzo di acquisto, qualora necessaria, debba essere richiesta all'agenzia del demanio, come indicato dall'art. 4 del D.M. 14/02/2014 ovvero all'Agenzia del Territorio, come recentemente stabilito dall'art. 6, comma 1, della Legge 6.10.2017, n. 158.

PREMESSA

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle

Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città`metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa). Ciò in quanto il parere della Sezione non può che riferirsi a profili di carattere generale, pur risultando la richiesta proveniente dall'ente pubblico motivata, generalmente, dalla necessità di assumere decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

In merito all'ammissibilità della richiesta

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 Campiglione Fenile (TO), occorre esaminare se la richiesta di parere 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, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è

motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

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 soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del comune di Campiglione Fenile (TO), con nota del 8 novembre 2017.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del Sindaco di Campiglione Fenile risulta ammissibile in quanto i quesiti posti afferiscono all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica riguardanti la disciplina generale dell'acquisto di beni immobili.

La richiesta formulata dal Sindaco del Comune citato 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 norme che hanno introdotto limiti finalizzati al contenimento della spesa pubblica.

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

MERITO

Il quesito posto, connesso alla vigente disciplina di finanza pubblica relativa agli acquisti di beni immobili ad opera degli enti, coinvolge la corretta interpretazione del disposto di cui all'art. 12 del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, come novellato dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012.

Appare, pertanto, opportuno richiamare brevemente il contenuto della menzionata normativa.

Più in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 138, della L. n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), che ha novellato l'art. 12 del D.L. n. 98/2011, conv. in L. n. 111/2011 in tema di "Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici", l'articolo da ultimo richiamato, al comma 1, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, le operazioni di acquisto e vendita di immobili, effettuate sia in forma diretta sia indiretta, da parte delle amministrazioni pubbliche, con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, siano subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 1 ter dell'art. 12 del d.l. 98/2011, a sua volta, 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".

Ciò premesso, al fine di dirimere le perplessità sollevate nel quesito in scrutinio, ritiene la Sezione di dover scindere la problematica afferente l'eventuale necessità dell'inclusione delle compravendite di immobili nel "piano triennale di investimenti", e di cui alla richiesta di parere, rispetto a quelle relative alla ricorrenza delle condizioni

rappresentate dalla "indispensabilità, indilazionabilità e congruità del prezzo" (della compravendita).

Con riferimento al quesito pertinente l'inclusione nel piano triennale di investimenti, infatti, in linea con quanto previsto dal menzionato art. 12, co. 1, Legge 111 del 2011, il DM 14 febbraio 2014, richiamato dall'ente che ha posto il quesito, fa, a sua volta, riferimento al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 marzo 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 aprile 2012, n. 95, recante «Modalità di attuazione dell'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111», e in particolare all'articolo 2, in base al quale le amministrazioni a ciò tenute comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 dicembre di ogni anno, un piano triennale di investimento, che evidenzia per ogni anno le operazioni di acquisto e di vendita degli immobili.

Il menzionato Decreto Ministeriale del 16 marzo 2012, all' art. 2, dopo aver previsto quanto ai Piani d'investimento, che

"1. Le Amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1 comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 dicembre di ogni anno, un piano triennale di investimento che evidenzia, per ciascun anno, le operazioni di acquisto e di vendita degli immobili", in relazione all'ambito soggettivo di applicazione, precisa:

"1. Il presente decreto disciplina le attività di acquisto e di vendita di immobili a decorrere dal 1° gennaio 2012, effettuate sotto qualsiasi forma sia diretta, sia indiretta, da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero".

Ne consegue che l'esclusione, tra l'altro, degli Enti territoriali (che abbiano concluso compravendite immobiliari), già contemplata dall'art. 12, comma 1, del D.L. n. 98/2011, conv. in L. n. 111/2011, appare configurabile, quanto all' inclusione in un piano triennale di investimenti, proprio in ragione dell'esclusione contemplata espressamente dal decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, nella specie, il D.M 16 marzo 2012, confermato dal successivo D.M. del 14 febbraio 2014 nonché dalla Circolare esplicativa del MEF del 19 giugno 2014, la quale nel fare riferimento al DM 14 febbraio 2014, precisa che resta "fermo quanto stabilito dal D.M 16 marzo 2012, in ordine al piano triennale di investimenti".

Al contrario, per espressa previsione normativa, i requisiti, per poter procedere all'acquisizione dell'immobile e previsti dal comma 1-ter dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in particolare l'indispensabilità, l'indilazionabilità e la congruità economica dell'operazione, con le specifiche modalità previste dalla norma, non possono non riferirsi anche agli Enti territoriali.

In altre parole, la possibilità di procedere all'acquisto di un bene immobile da destinare a finalità istituzionali, subordinatamente alle condizioni indicate nell'art. 12, co. 1-ter del citato d.l. n. 98 del 2011, è prevista per gli enti territoriali, tra i quali si annoverano i Comuni, a carico dei quali deve porsi la prova documentale dell'indispensabilità, dell'indilazionabilità dell'operazione (presupposti necessariamente oggetto di esplicitazione nella motivazione del provvedimento dall'amministrazione) oltre che della congruità del prezzo.

A conferma del detto assunto in ordine all'ambito soggettivo di applicazione della norma in discorso, è sufficiente richiamare analoga pronuncia di questa stessa Sezione (v., Sez. Controllo Piemonte, deliberazione n. 191 del 2014) che ebbe a chiarire l'applicazione per "...tutti gli enti locali, in quanto il generico fine dichiarato nella legge di intervenire sulla finanza pubblica per pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno non è accompagnato da ulteriori specificazioni circa la dimensione demografica dei medesimi".

Quanto all'ultimo quesito, vale a dire, se l'attestazione circa la congruità del prezzo di acquisto, qualora necessaria, debba essere richiesta all'agenzia del Demanio, come indicato dall'art. 4 del D.M. 14/02/2014 ovvero all'Agenzia del Territorio, come recentemente stabilito dall'art. 6, comma 1, della Legge 6.10.2017, n. 158, la cui entrata in vigore è fissata per il 17 novembre 2017, la Sezione osserva quanto segue. Posto che l'attestazione in oggetto, necessaria come sopra precisato, deve allo stato ancora essere richiesta, non può che farsi applicazione della normativa vigente al momento della formalizzazione della richiesta.

Al riguardo, atteso che la novella di ormai prossima applicazione attribuisce la relativa competenza all'Agenzia del Territorio, segnala la Sezione che, sulla base di quanto disposto dal D.L n. 95 del 6 luglio 2012, convertito in Legge n. 135 del 7 agosto 2012, l'Agenzia del Territorio, a decorrere dal 1 dicembre 2012, è stata incorporata dall'Agenzia delle Entrate (v., art. 23 quater).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella Camera di Consiglio del 16 novembre 2017.

Il Relatore

F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il 17/11/2017

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico SOLA