



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 21 maggio 2013

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 15 aprile 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Virgilio (MN) ha chiesto

un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Virgilio, con nota del 15 aprile 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente le modalità applicative dell'art. 12 del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, come integrato dall'art. 1 comma 138 della legge di stabilità n. 228/2012 (divieto, nel 2013, di acquisto immobili a titolo oneroso).

Il Comune, in particolare, ha in corso di predisposizione un programma di valorizzazione del compendio immobiliare ex militare, denominato "Forte di Pietole", che si sviluppa su un'area di sedime di circa 330.000 mq, nei territori dei Comuni di Virgilio (MN) e Mantova (MN).

Il Forte ha avuto una destinazione militare fino alla dismissione, avvenuta all'inizio degli anni novanta. Da allora è rimasto inutilizzato. Detto sito:

- è stato vincolato, a seguito di verifica di interesse culturale, ai sensi dell'art 10 del d.lgs. n. 42/2004, con provvedimento del 06/02/2013 dalla Direzione per i Beni Culturali della regione Lombardia. Nel decreto di vincolo si fa riferimento "all'interesse storico artistico particolarmente importante, sia in sé considerato, che a causa del suo riferimento con la storia politica e militare, ovvero quale testimonianza dell'identità e della storia del paese";

- è individuato univocamente negli strumenti del governo del territorio del Comune di Virgilio, in particolare ricade nelle "zone per i servizi sovracomunali di progetto", così come definite dal Documento di piano del PGT in vigore. La stessa area, su cui insiste il Forte, è censita al n. 256 dei progetti speciali del Piano dei servizi, attribuendole la funzione di "dotazione di spazi verdi per lo sport e per il tempo libero";

- è definito "di valore paesaggistico ambientale ed ecologico" e, come tale, incluso nel perimetro del Parco regionale del Mincio (art. 22, "Zona destinata all'attività agricola", del P.T.C. del Parco Regionale del Mincio, DGR 28/06/2000 n. 7/193 e DGR 22/12/2010 n. 9/1041);

- il bene è classificabile come non alienabile, ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. n. 42/2004, ma trasferibile secondo la procedura disciplinata dal d.lgs n. 85/2010.

Il Forte è attualmente in concessione, per la sola custodia e sorveglianza, al Comune, con contratto in scadenza al 30/04/2013. In seguito andrebbe completata la procedura di trasferimento con riferimento alla seguente normativa:

- art. 5, comma 5, d.lgs. n. 85/2010;
- art. 54 comma 3 e art. 112 comma 4 (beni inalienabili) d.lgs. n. 42/2004.

Il trasferimento del bene dal demanio statale avviene a titolo gratuito, a fronte dell'impegno, tuttavia, da parte del Comune ad attuare un piano di valorizzazione (comportante interventi

stimati in € 800.000), la cui mancata concretizzazione (anche mediante ricerca di accordi con privati), nei successivi cinque anni, porterebbe alla retrocessione del bene medesimo.

In conclusione il Comune chiede se il trasferimento del bene sopra indicato possa effettivamente qualificarsi quale acquisizione non onerosa, tenuto conto di quanto prescrive l'art. 12, comma 1 bis, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con legge n. 111 del 15 luglio 2011.

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 di Virgilio, la Sezione osserva quanto segue. Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune 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 (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

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 di Virgilio, con nota del 15 aprile 2013.

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 (Delibera 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, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco di Virgilio può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme aventi carattere spiccatamente finanziario, volte a contenere la spesa mediante il congelamento temporaneo della capacità negoziale degli enti.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione e applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 12 del d.l. n. 98/2011, convertito con legge n. 111/2011, come integrato dall'art. 1 comma 138 della legge di stabilità per il 2013, n. 228/2012, oggetto del quesito avanzato dal Comune di Virgilio, è stato già oggetto di plurime pronunce da parte della scrivente Sezione (si

rinvia ai pareri n. 73/2013, n. 102/2013, n. 162/2013, n. 163/2013, n. 164/2013 e n. 200/2013). Se ne riporta, per comodità espositiva, il testo.

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 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. 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.

La norma pone una regola di carattere generale, in base alla quale, per tutto il 2013, gli Enti inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 196/2009, nonché le autorità indipendenti, non possono acquistare immobili a titolo oneroso. L'ampio ambito di applicazione soggettivo consente di affermare che la norma ha efficacia anche per i Comuni, in quanto enti rientranti nel ridetto elenco.

La fattispecie oggetto del divieto è costituita dagli "acquisti" di beni immobili. Ciò impone una breve digressione sul concetto civilistico di acquisto (a titolo oneroso), in primo luogo facendo riferimento al codice civile. Quest'ultimo non contiene una definizione in merito, ma la nozione è ricompresa in varie norme (ex plurimis, artt. 17, 23, 37, 177, 179 lett. f, 186, 230-bis, 342, 372, 374, 586, 657, 922, 1376, 1471 u.c., 1472, 1478, 1706 e s., 2644), già in parte oggetto di analisi nei citati pareri della Sezione n. 73/2013, n. 102/2013, n. 162/2013, n.

163/2013, n. 164/2013 e n. 200/2013.

Il Comune chiede se il trasferimento di un bene dal demanio statale al patrimonio del Comune, che avviene a titolo gratuito, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010, nonché degli artt. 54 comma 3 e 112 comma 4 del d.lgs. n. 42/2004, possa integrare il divieto previsto dalla legge di stabilità per il 2013. In particolare, a fronte dell'attribuzione a titolo non oneroso, il Comune si impegna, nei confronti dello Stato cedente, ad attuare un piano di valorizzazione (per interventi stimati in € 800.000, comprensivi di eventuali partecipazioni di privati a progetti di partenariato), la cui mancata concretizzazione, nei successivi cinque anni, porterebbe alla retrocessione del bene.

Il d.lgs. n. 85 del 28/05/2010 ha disciplinato l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009.

L'art. 1 del decreto dispone che, con uno o più DPCM attuativi, sono individuati i beni statali che possono essere attribuiti, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Il comma 2 precisa che gli "enti territoriali cui sono attribuiti i beni sono tenuti a garantirne la massima valorizzazione funzionale" (onere specificato nel successivo art. 2 comma 4 che ribadisce la necessità della valorizzazione nell'interesse della collettività).

L'art. 5, dopo aver individuato i beni immobili statali (e i beni mobili in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio) che, a titolo non oneroso, sono trasferiti agli enti locali, aggiunge che, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione, definiti ai sensi dell'articolo 112, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda, al trasferimento alle Regioni e agli altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato Codice, dei beni indicati negli accordi di valorizzazione.

Il citato art. 54 del d.lgs. n. 42/2009 individua i "beni inalienabili", che, tuttavia, ai sensi del comma 3, possono essere oggetto di trasferimento tra lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali (la norma precisa che i beni trasferiti possono essere utilizzati esclusivamente secondo le modalità e per i fini previsti dal medesimo Codice dei beni culturali).

Specularmente, l'art. 112, nel contesto delle procedure di valorizzazione dei beni culturali, prevede, al comma 4, che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possano stipulare accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica.

Alla luce dei riferimenti normativi sopra esposti, che espressamente qualificano come "non oneroso" il trasferimento dei beni dallo Stato agli enti locali, è possibile ritenere che non scatti il divieto di acquisto immobili, previsto dall'art. 1 comma 138 della legge di stabilità n. 228/2012, il cui ambito di applicazione oggettivo riguarda i soli acquisti "a titolo oneroso".

Né a differente conclusione conduce il fatto che il Comune acquirente si impegna, con

parallelo accordo di valorizzazione, ad effettuare investimenti sul bene, nel successivo arco quinquennale, pena la retrocessione del bene allo Stato.

La presenza di un onere non muta la causa di liberalità dei contratti a titolo gratuito (come già evidenziato, recentemente, dalla Sezione a proposito del contratto di comodato modale) e l'eventuale inadempimento all'obbligo suddetto comporta la mera retrocessione del bene al patrimonio dello Stato, con impatto sostanzialmente neutro sulla finanza pubblica complessiva.

Resta ferma, naturalmente, l'esigenza di una valutazione della fattispecie concreta. Appare, infatti, necessario che la realizzazione degli investimenti, oggetto dell'accordo di valorizzazione con lo Stato, sia fondato sulla programmazione di adeguate risorse finanziarie (se del caso, reperite mediante apporto di capitali privati), compatibili con il rispetto, nel medio periodo, degli obiettivi di finanza pubblica (quali, in particolare, esplicitati dal patto di stabilità interno).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 23 maggio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)