



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 12 febbraio 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 7 gennaio 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Calcinato (BS) 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 Calcinato (LO), con nota del 7 dicembre 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente le modalità di alienazione di un immobile comunale.

In particolare, il Comune ha inserito un immobile, acquisito nel 2009 per il valore stimato di circa un milione di euro, nel piano delle alienazioni. Con successivi provvedimenti del responsabile dell'area tecnica, sono state bandite varie aste per la vendita: la prima, nel 2010, con base di gara pari a € 1.020.000 e l'ultima, nel 2012, dopo una riduzione dell'area in vendita, con base di gara di € 872.100. Tutte le suddette procedure sono andate deserte.

La mancata alienazione dipende dalla grave crisi del mercato immobiliare e, in particolare, di quello industriale. Pertanto il Comune vorrebbe bandire altre gare, anche a prezzi ancora ribassati, al fine di evitare un ulteriore depauperamento del bene, oggi in stato di abbandono (oltre a risparmiare l'onere derivante dalle spese di manutenzione).

Posto che la questione ha notevole incidenza sul bilancio dell'ente, il Sindaco chiede un parere circa la possibilità di alienare l'immobile ad un prezzo ribassato e, a tal fine, se vi sia un limite economico minimo entro il quale si possa procedere alla vendita, in rapporto al valore di acquisizione.

In alternativa, chiede se può essere opportuno attendere una futura ripresa del mercato immobiliare, al fine di alienare l'immobile con maggiore valorizzazione.

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 Calcinato, 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 ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal comune di Calcinato con nota del 7 gennaio 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 Comune di Calcinato, nella parte in cui chiede lumi circa il comportamento da tenere in relazione alla potenziale alienazione dell'immobile, deve ritenersi inammissibile.

Trattasi, infatti, di questione relativa a specifico atto gestionale, la cui adozione, previa valutazione degli elementi concreti a disposizione, è riservata agli organi amministrativi dell'Ente, a ciò istituzionalmente deputati. Non esiste il potere della Corte dei conti di orientare preventivamente le scelte delle amministrazioni locali a fronte della segnalazione di concrete problematiche di una singola vicenda amministrativa. Fra l'altro, anche la circostanza che possa scaturirne una vertenza in sede contenziosa inibisce la possibilità di espressione di un parere (cfr., da ultimo, Sezione Sardegna, deliberazione n. 6/2013/PAR).

E' possibile richiamare il consolidato orientamento della magistratura contabile che, sin dall'adozione, in data 27 aprile 2004, degli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" (diramati con la nota prot. n. 6482 in data 20 maggio 2004 del Presidente della Sezione delle Autonomie), ha ritenuto che la funzione consultiva debba essere limitata all'esame di "questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale". Ciò in ragione dell'esistenza di un limite funzionale, costituito dalla necessità di non interferire con le funzioni di amministrazione attiva esercitate dagli Enti.

In senso conforme si è costantemente orientata questa Sezione regionale di controllo (cfr. deliberazione n. 5/2007/PAR e, di recente, deliberazione n. 31/2012/PAR).

E', infine, da sottolineare come la richiesta di parere avanzata dal Sindaco non consente di individuare una questione giuridica sottostante, astratta dalla fattispecie concreta prospettata, ma solo un quesito inerente le modalità ed i tempi di alienazione di un immobile (in termini la Deliberazione n. 516/2012).

Pertanto, l'analisi della Sezione sarà limitata, nel presente parere, alla valutazione, sulla sola base di parametri normativi, della possibilità di alienare l'immobile, in caso di plurime aste andate deserte, ad un prezzo ribassato e dell'esistenza di limite economico minimo entro il quale si possa procedere alla vendita in rapporto al valore di acquisizione.

Esame nel merito

L'Ente istante può trarre utili indicazioni dall'art. 12 ("Disposizioni in materia di alienazione degli immobili di proprietà pubblica") della legge n. 127 del 15/05/1997 ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo") in base al quale:

"I comuni e le province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783, e successive modificazioni, ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454, e successive

modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato”.

La norma evidenzia come i Comuni, pur non essendo obbligati a seguire le disposizioni (ancora parzialmente vigenti) per l'alienazione dei beni immobili dello Stato, debbano comunque osservare i criteri di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità, da definire con regolamenti interni dell'Ente medesimo, conformi ai principi generali della contrattualistica pubblica (l'ampiezza della deroga, giustificata dall'esigenza di procedere celermente alla definizione dei provvedimenti concernenti l'alienazione di beni, anche per consentire il risanamento dei bilanci degli enti locali, è stata evidenziata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4418 del 13/07/2006).

Il precetto normativo sopra esposto risulta sostanzialmente conforme, fra l'altro, all'art. 27 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006, emanato in esecuzione delle Direttive n. 2004/17/CE e 2004/18/CE, che, per i contratti esclusi in tutto in parte dall'applicazione della disciplina comunitaria (fra cui quelli attivi di alienazione di beni mobili e immobili, mentre quelli passivi, di acquisto e locazione, sono oggetto di specifica considerazione nell'art. 19 del d.lgs. n. 163/2006), richiede che l'affidamento avvenga nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

Si rinvia, per approfondimenti, alle Comunicazioni interpretative della Commissione europea del 12 aprile 2000 (richiamata nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie, n. 945 del 1° marzo 2002) e del 1° agosto 2006. E, per i precedenti giurisprudenziali, alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea 3 dicembre 2001, C-59/2000; 7 dicembre 2000, C-324/1998; 13 ottobre 2005, C-458/2003; 20 ottobre 2005, C-264/2003).

La presenza di un limite oltre il quale, andate deserte una serie di aste, non è possibile far scendere il prezzo del bene a base di gara, non si rinviene neppure nella legge che disciplina l'alienazione dei beni immobili dello Stato (non applicabile direttamente ai Comuni per effetto del citato art. 12 della legge n. 127/1997).

L'art. 6 della legge n. 783 del 24/12/1908 (“Unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato”) prevede infatti quanto segue:

“Qualora il primo esperimento d'asta vada deserto, il secondo avrà luogo mediante offerte per schede segrete con le modalità di cui al primo comma del presente articolo. L'aggiudicazione sarà pronunciata a favore di colui la cui offerta sia la maggiore e raggiunga almeno il prezzo indicato nell'avviso d'asta.

Riuscito infruttuoso anche il secondo esperimento l'amministrazione demaniale potrà ordinare ulteriori esperimenti d'asta con successive riduzioni, ciascuna delle quali non potrà eccedere il decimo del valore di stima".

Allo stesso modo, l'art. 38 del R.D. n. 454 del 17/06/1909 ("Regolamento per l'esecuzione della L. 24 dicembre 1908, n. 783, sull'unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato"), come sostituito dall'art. 1 del R.D. 9 dicembre 1940, n. 1837 dispone che:

"Qualora riesca infruttuoso anche il secondo esperimento d'incanto e l'Intendenza, ovvero il Ministero delle finanze, quando il prezzo di asta superi le lire 20.000.000, ritenga che la ripetuta diserzione non sia causata da eventuale elevatezza del prezzo medesimo, ma da altre cagioni, provvede per nuovi esperimenti mediante estinzione di candele vergini o a schede segrete sullo stesso prezzo.

Nel caso contrario si procede ad ulteriori esperimenti d'asta con successive riduzioni, ciascuna delle quali non può eccedere il decimo del valore di stima, salvo il disposto dell'art. 54".

L'ultimo inciso rinvia alla disposizione che permette all'amministrazione statale, in caso di plurime aste andate deserte, di procedere a trattativa privata.

In conclusione, non si rinviene un limite normativo oltre il quale l'amministrazione non possa scendere nella determinazione del valore da porre a base di gara per l'alienazione di un'immobile.

Appare evidente che quest'ultimo dovrà mantenersi comunque congruo rispetto alla situazione concreta del mercato, oltre che, come posto in evidenza dal medesimo Comune, al prezzo di acquisizione, ove il bene sia entrato recentemente nel patrimonio dell'Ente.

L'esigenza di valutare costantemente la congruità del valore di un bene da alienare, o acquisire, costituisce, infatti, uno dei principi cardine della contabilità e contrattualistica pubblica, cui l'art. 12 del d.lgs. n. 127/1997 fa riferimento (ne è espressione, per esempio, in tema di contratti passivi, l'art. 89 del d.lgs. n. 163/2006).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 14 febbraio 2013
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)