

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 3 maggio 2013 composta da:

Presidente di Sezione	Raffaele Del Grosso	Presidente
Consigliere	Michele Grasso	
Primo Referendario	Luca Fazio	
Primo Referendario	Stefania Petrucci	Relatore
Referendario	Marco Dimarco	

ha assunto la seguente deliberazione  
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sannicola (LE)  
pervenuta in data 18/04/2013 prot. n. 1336;  
Vista l'ordinanza n. 27/13 del 24/04/2013 con la quale è stata convocata la  
Sezione Regionale di Controllo per il giorno 3/05/2013;  
udito il relatore Primo Referendario Dott. Stefania Petrucci;  
Ritenuto in

**FATTO**

Il Sindaco del Comune di Sannicola, con la nota riportata in epigrafe, richiede  
alla Sezione l'interpretazione dell'art. 1, comma 138, della L. 24/12/2012 n. 228  
che ha introdotto i commi 1 ter, 1 quater e 1 quinquies all'art. 12 della L.  
15/07/2011 n. 111 aventi ad oggetto forti limitazioni alla capacità di acquistare  
diritti immobiliari.

Il Sindaco sottopone, pertanto, alla Sezione i seguenti quesiti:

1) se il divieto di acquisto di immobili sancito per il 2013 e l'acquisto secondo le  
condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014 deve intendersi riferito ad ogni  
categoria di immobili come definiti dall'art. 812 del codice civile o possa  
intendersi limitato ai "fabbricati" come sembrerebbe evincersi dal riferimento ai  
"locali" contenuto nel comma 1 quater;

2) se il divieto di acquistare immobili per il 2013, con specifico riferimento ad interventi assistiti da dichiarazione di pubblica utilità intervenuta ante 31/12/2012 ed in tutto o in parte contemplati o comunque a quella data già avviati impedisca:

- l'adozione del decreto di esproprio a chiusura di procedimento espropriativo già avviato alla data del 31/12/2012;
- l'adozione di provvedimento di acquisizione sanante, a seguito di sentenza passata in giudicato al 31/12/2012 di annullamento del decreto di esproprio;
- la stipula di contratti di compravendita di aree oggetto di cessione bonaria sottoscritta ante 31/12/2012 (ex art. 45 del D.P.R. n. 327/2001);
- la stipula di contratti di compravendita, con preliminare sottoscritto ante 31/12/2012, di aree di cui all'art. 16, comma 11, del D.P.R. n. 327/2001 (acquisizioni in cui su richiesta del proprietario dell'area oggetto di espropriazione siano acquisite anche le frazioni residue dei suoi beni che non siano state prese in considerazione).

Il Sindaco aggiunge che gli atti impegnativi alla cessione, sottoscritti ante 31/12/2012, hanno consentito l'avvio e/o la conclusione di lavori pubblici assistiti da contribuzione regionale e che l'eventuale impossibilità di definire il procedimento espropriativo in corso o di stipulare l'atto di compravendita o di adottare il provvedimento di acquisizione sanante esporrebbe l'amministrazione a sicuro ed inevitabile contenzioso verificandosi la realizzazione di un'opera pubblica in difetto di titolo legittimante con conseguente aggravio di costi e la necessità di restituire al proprietario l'area quantunque irreversibilmente trasformata.

Considerato in

#### DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8,° della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco che è organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Ad avviso del Collegio, il quesito sottoposto dal Sindaco del Comune di Sannicola, da ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza, può ritenersi rientrare nell'alveo della contabilità pubblica poiché incentrato sull'esame e l'interpretazione della normativa, dettata dall'art. 1, comma 138, della L.

24/12/2012 (legge di stabilità per il 2013), in materia di divieto di acquisto di beni immobili a titolo oneroso per gli enti locali ed avente immediati riflessi sulla disciplina del patrimonio di tali enti nonché sui principi di contenimento della spesa pubblica e sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

L'art. 1, comma 138, della L. 24/12/2012 n. 228 recante la legge di stabilità per il 2013 ha introdotto, all'art. 12 del D. L. 6/07/2011 n. 98 convertito con modificazioni dalla L. 15/07/2011 n. 111, i commi da 1 bis a 1 sexies stabilendo divieti e limitazioni all'acquisto di beni immobili per gli enti territoriali.

In particolare, assumono rilievo per la soluzione dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione i commi 1 ter e 1 quater che così dispongono: "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 economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. 31/12/2009 n. 196 e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa, 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".

Ai sensi dell'art. 12, commi 1 quinques e 1 sexies della L. n. 111/2011 come modificato dalla Legge di stabilità 2013 sono fatte salve, 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 e 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'art. 119 della Costituzione e finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del D. Lgs. 31/05/2011 n. 88.

Ad avviso della Sezione, per l'individuazione dell'ambito di applicazione della predetta normativa occorre fare riferimento all'intera categoria degli immobili così come definita dall'art. 812 del codice civile che ricomprende i suoli, le

sorgenti ed i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni anche se unite al suolo a scopo transitorio ed in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo e pertanto, relativamente al primo quesito proposto dal Comune di Sannicola, deve concludersi che i divieti posti dall'art. 1, comma 138, della L. di stabilità 2013 si estendono non solo ai fabbricati ma anche ai terreni ed alle aree agricole.

Passando ad esaminare i quesiti successivi, si osserva che essi risultano diretti ad accertare la sussistenza del divieto di acquisto di beni immobili nel 2013 nell'ipotesi di interventi assistiti da dichiarazione di pubblica utilità emanata antecedentemente al 31/12/2012 ed in tutto o in parte completati.

Pertanto, occorre preliminarmente accertare se la normativa inerente i divieti e le limitazioni all'acquisto di beni immobili per gli enti territoriali trovi applicazione anche nelle ipotesi dei procedimenti espropriativi per pubblica utilità.

Questa Sezione osserva che né la normativa introdotta con l'art. 12 del D. L. n. 98/2011 né le modifiche intervenute ad opera dell'art. 1, comma 138, della Legge di stabilità per il 2013 contengono espressi riferimenti ai procedimenti espropriativi né effettuano un'equiparazione tra gli acquisti di immobili a titolo oneroso e le procedure espropriative.

Secondo il dettato dall'art. 42, comma 3, della Costituzione la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

Ad avviso del Collegio, l'eventuale accoglimento di una tesi estensiva dell'applicabilità del divieto per l'anno 2013 e delle limitazioni all'acquisto di beni immobili per l'anno 2014 anche alle procedure espropriative si tradurrebbe per l'esercizio in corso nel divieto di avviare o proseguire procedimenti di espropriazione per pubblica utilità in assenza di un'espressa disposizione legislativa ed in contrasto con l'art. 42, comma 3, della Costituzione recante, invece, il fondamento della potestà espropriativa della pubblica amministrazione.

Ritiene la Sezione che, alla luce del dettato costituzionale e della riserva di legge in esso contenuta, eventuali divieti o vincoli alla potestà espropriativa delle amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto essere espressamente definiti dal legislatore anche con eventuali modifiche al D.P.R. 8/06/2001 n. 327 recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Peraltro, l'espresso riferimento agli acquisti di immobili a titolo oneroso e l'accostamento di tali contratti a quelli di locazione passivi contenuto nell'art. 12, comma 1 quater, del D. L. n. 98/2011 inserito dal comma 138 della L. n. 228/2012 sembrerebbe deporre verso un'applicabilità della norma soltanto ai casi in cui le amministrazioni pubbliche agiscano *iure privatorum* al pari dei

soggetti privati, mentre è evidente che l'attività espropriativa comporta un sacrificio dei diritti reali ove il proprietario non agisce in posizione paritaria con l'amministrazione e vanta esclusivamente l'interesse legittimo a che il procedimento espropriativo sia esercitato in modo conforme a legge.

A sostegno della tesi che inquadrerebbe tali fattispecie di acquisto di immobili nell'ambito dell'attività privatistica della pubblica amministrazione milita anche un'interpretazione sistematica poiché le norme in questione sono introdotte dalla legge di stabilità 2013 di seguito al comma 1 dell'art. 12 del predetto D. L. n. 98/2011 che contiene per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, limitazioni alle *"operazioni di acquisto e vendita di immobili"*; secondo questa Sezione, con la predetta terminologia il legislatore non poteva che fare riferimento ad un'attività contrattualistica dell'amministrazione e non certo all'esercizio di poteri ablatori.

Peraltro, già l'art. 8 del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modificazioni dalla L. 30/07/2010 n. 122, richiamato dal predetto art. 12, comma 1, del D. L. n. 98/2011 prevedeva che le operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, nonché le operazioni di utilizzo, da parte degli stessi enti, delle somme rivenienti dall'alienazione degli immobili o delle quote di fondi immobiliari, erano 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, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Appare, quindi, evidente che le norme dettate dai commi da 1 ter a 1 sexies dell'art. 12 del D. L. n. 98/2011 introdotte con l'art. 1, comma 138, della Legge di stabilità 2013 estendono, agli enti locali territoriali una disciplina rigoristica ispirata a principi di contenimento della spesa nelle operazioni di acquisto di beni immobili già definita dal legislatore per gli enti previdenziali con il D. L. n. 78/2010 e per le amministrazioni centrali con l'art. 12 del D. L. n. 98/2011.

Inoltre, ad avviso di questa Sezione, dal predetto richiamo legislativo *"all'acquisto di beni immobili a titolo oneroso"* emerge un ambito applicativo della norma riservato alle fattispecie di acquisto di immobili a titolo derivativo, mentre, *"l'acquisizione della proprietà"* del bene immobile da parte dell'amministrazione all'esito del procedimento espropriativo è stata annoverata dalla giurisprudenza tra le ipotesi di acquisto a titolo originario (Cassazione Civ. Sez. II, 02-05-2011, n. 9643; Consiglio di Stato Sez. IV, 27-10-2011, n. 5766) nonché il riferimento ad operazioni caratterizzate da un corrispettivo mentre per

le espropriazioni l'amministrazione non versa un corrispettivo ma una giusta indennità (art. 834 del codice civile) dovuta in conseguenza di un atto lecito e che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, se non deve costituire un'integrale riparazione per la perdita subita non può, tuttavia, essere fissata in misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro (Corte Costituzionale, sentenza n. 181, depositata in data 10/06/2011).

Pertanto, la Sezione, alla luce delle argomentazioni su riportate, ritiene escluse dall'ambito applicativo della norma dettata dall'art. 1, comma 138, della L. n. 228/2012 le fattispecie generate da procedimenti espropriativi e conseguentemente ritiene assorbiti dalla risoluzione della questione preliminare i quesiti sottoposti.

#### **P Q M**

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Sannicola (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 3 maggio 2013.

Il Relatore

F.to Stefania Petrucci

Il Presidente

F.to Raffaele Del Grosso

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2013

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo