



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 6 giugno 2013, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del comune di Cadoneghe del 25 marzo 2013 prot. n. 345 , acquisita al prot. C.d.C. n. 1796 del 26 marzo 2013;

VISTA l'ordinanza n. 64/2013 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cadoneghe, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, formula richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 138 della legge 228/2012, che ha introdotto i commi 1-ter, 1 quater e 1-quinquies all'art. 12 della legge 111/2011

Il Sindaco nella suddetta richiesta rileva che: *"Tale innovazione normativa comporta forti limitazioni al potere di acquisizione di beni immobili da parte della Pubblica Amministrazione, e si rende pertanto opportuno individuarne correttamente il campo di applicazione.*

In particolare:

- ai sensi del suddetto comma 1-ter: "A decorrere dal 1° gennaio 2014 ai 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"

- ai sensi del succitato comma 1-quater: "Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ... (omissis)... 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".

La principale questione è se il divieto stabilito per l'anno 2013 e le regole particolarmente stringenti fissate per gli esercizi successivi si applichino anche alle acquisizioni effettuate

ai sensi del DPR 327/2001.

Una prima indicazione in materia è stata fornita dalla Sezione Regionale di Controllo della Liguria con la deliberazione 9/2013, che tuttavia, specialmente per quanto riguarda le acquisizioni ai sensi del DPR 327/2001, non ha sgombrato il campo da tutti i dubbi interpretativi.

Si ritiene opportuno richiedere di esprimersi in materia a codesta Sezione, al fine di un ulteriore approfondimento e di chiarimenti aggiuntivi in materia, stante la particolare rilevanza delle disposizioni di che trattasi”.

Alla luce delle evidenziate considerazioni, il Sindaco conclusivamente formula alla Sezione, anche in ragione dei profili di responsabilità contrattuale che potrebbero riguardare l'Ente, i seguenti quesiti:

- a) se, a conferma dell'orientamento dalla Corte dei Conti Sezione Liguria, il divieto di acquisizione di immobili sancito per il 2013, e l'acquisto condizionato al rispetto delle condizioni di cui al comma 1 ter sancito dal 2014, valga anche per le acquisizioni ai sensi del DPR 327/2001;*
- b) se sia possibile concludere con l'acquisizione degli immobili le procedure di esproprio per le quali sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità entro il 31.12.2012;*
- c) se sia possibile perfezionare le acquisizioni derivanti da contratti preliminari sottoscritti anteriormente al 01.01.2013;*

- d) se siano consentite le acquisizioni di aree a scomputo oneri di urbanizzazione derivanti da convenzioni urbanistiche sottoscritte anteriormente al 31.12.2012;*
- e) se sia possibile, a decorrere dal 01.01.2013, procedere all'adozione e all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi che prevedano acquisizioni di aree a scomputo oneri di urbanizzazione”.*

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Cadoneghe, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della

Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Nel caso di specie, la richiesta del comune di Cadoneghe può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne l'interpretazione di norma limitativa delle spese generali delle amministrazioni pubbliche e che ha diretta incidenza sul bilancio dell'Ente richiedente e sull'attuazione da parte dello stesso della pianificazione territoriale e sullo sviluppo urbanistico.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai

quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale o che comportino riflessi su competenze normativamente stabilite di altri organi, amministrativi o giurisdizionali.

Venendo al merito, il quesito concerne la novella dell'art. 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), operata dal comma 138 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la quale prevede che *"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 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. 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".

Se da un punto di vista soggettivo l'ampia formulazione della norma consente di certo di affermare che essa sia applicabile al comune, in quanto ente locale e rientrante del predetto elenco, dal punto di vista oggettivo la fattispecie oggetto del divieto sembra inerente agli "acquisti" di beni.

Il Collegio, sul punto, evidenzia che la latitudine operativa della nozione di "acquisto", rilevante per individuare la portata applicativa della disposizione, è stata già indagata dalla giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Con riferimento all'applicabilità del divieto alle fattispecie di espropriazione per pubblica utilità, la Sezione non ignora infatti che, sul punto, sono già intervenute numerose pronunce delle altre Sezioni regionali, alcune delle quali hanno affrontato, nello

specifico, la questione della riconducibilità, alla suddetta locuzione, dell'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità, fornendo una risposta positiva (Sezione regionale per la Liguria, deliberazione n. 9/2013/PAR, Sezione regionale per il Piemonte, deliberazione n. 52/2013/PAR), sulla scorta, essenzialmente, dell'esigenza di evitare l'elusione del divieto e della qualificazione delle procedure espropriative quale specie del genus "acquisti a titolo oneroso".

In contrario, si potrebbe sostenere, tuttavia, che la formulazione della norma disciplina le sole ipotesi in cui sia contemplata la previsione di un prezzo di acquisto, e quindi, ai soli acquisti a titolo derivativo *iure privatorum*.

Ad avviso del Collegio, milita in tal senso, il dato letterale contenuto nella previsione dei commi 1-ter e 1-quater del citato art. 12. Il comma 1-ter, infatti, nel disciplinare le modalità di acquisto degli immobili da parte degli Enti Territoriali per l'anno 2014, precisa che il "prezzo di acquisto" deve essere oggetto di una attestazione di congruità da parte dell'Agenzia del Demanio. Sotto il profilo letterale, si può poi osservare che il medesimo comma 1 ter dell'art. 12 citato prevede, tra gli altri, una serie di obblighi concernenti le operazioni di acquisto che prevedono l'indicazione "del soggetto alienante e del prezzo pattuito". La Sezione, ritiene che tale disposizione (che è strettamente collegata al comma 1-quater) non può trovare applicazione in caso di procedura espropriativa, in quanto la determinazione

dell'indennità di espropriazione è soggetta ai criteri e alla disciplina del DPR 8 giugno 2001, n. 327 recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità”*. In base alle previsioni di detto Testo unico tale indennità, è classificabile quale "indennizzo" riconosciuto al proprietario e non già come "un prezzo di acquisto". L'art. 20 del T.U. prevede, infatti, che promotore dell'espropriazione compili l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, con una descrizione sommaria, *“ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni”* oppure rimetta al proprietario, ove non vi siano esigenze di celerità, anche in base ad una relazione esplicativa, la precisazione di *“quale sia il valore da attribuire all'area ai fini della determinazione della indennità di esproprio”*.

Detta ricostruzione interpretativa, a parere del Collegio, varrebbe a escludere dal campo di applicazione della norma vincolistica tutte le ipotesi in cui non si discuta di acquisti *iure privatorum*: di talché la corresponsione di un indennizzo, che non può certo rappresentare un corrispettivo o un prezzo d'acquisto non rientrerebbe nel novero di quelle soggette al divieto di cui al più volte citato articolo, rappresentando quindi l'ipotesi di espropriazione oggetto dei primi quesiti prospettati dall'ente, una fattispecie che fuoriesce da tale ambito vincolistico.

Il Collegio non può esimersi quindi, contrariamente a quanto sostenuto da altro orientamento, dal sottolineare come la norma

sembra riferirsi, quindi, ai casi in cui vi sia un acquisto a titolo derivativo in esito a un procedimento contrattuale, in cui vi sia il riferimento a un prezzo, e non quando vi sia un procedimento autoritativo che invece, nel caso di esproprio, presuppone la corresponsione di un indennizzo.

Ma vi è di più. Ritiene la Sezione che la *ratio* del divieto posto dalla norma in questione trovi un esplicito fondamento anche in chiave più propriamente sostanziale. E' noto infatti che l'espropriazione trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 42 terzo comma della Costituzione: "*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale*".

Il potere espropriativo, espressione della prevalenza degli interessi della collettività su quelli dell'individuo, dal XIX secolo in avanti ha assunto rilevanza crescente, di pari passo da un lato con la dilatazione in quantità e qualità dei bisogni affidati alla cura pubblica nella società contemporanea, dall'altro lato con l'evoluzione del concetto di proprietà, passato da un'iniziale connotazione di tipo liberale-illuminista, volta ad esaltarne il carattere di assolutezza e la natura individualistica (art. 544 del Codice Napoleone: "*la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*"), a una concezione di tipo sociale-solidaristico, tendente a temperare la signoria del proprietario sul bene in funzione delle esigenze della

comunità, e facendo discendere il contenuto concreto del diritto dalle scelte positive del legislatore, anziché dal diritto naturale (art. 42 della Costituzione italiana: "*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*").

Per converso, l'opzione normativa sembra trovare fondamento in quella giurisprudenza della Corte costituzionale (ex plurimis sentenza 18 febbraio 2010, n. 52) che sottolinea come il legislatore statale, ai sensi dell'art. 117 cost., può limitare la capacità negoziale degli enti locali in conformità alla propria spettanza della materia "ordinamento civile". Tuttavia tali limitazioni devono essere testualmente ed espressamente comminate, ovvero anche se implicite compatibili con la *ratio legis*.

Indagando la *ratio* della norma, quindi, si può senz'altro concludere - non avendo rilievo alcuno l'autoqualificazione data dalla stessa - che essa è, si riferita alle finalità di contenimento della spesa (in cui cioè l'intervento dello Stato, infatti, si giustifica se ed in misura in cui risulta finalizzato al rispetto del principio di coordinamento della finanza pubblica e dell'obiettivo di contenimento della spesa) ma, essa concerne unicamente quegli atti posti in essere *iure privatorum* dalla Pubblica Amministrazione in cui la stessa acquisti tali beni e corrisponda per essi un prezzo a titolo di corrispettivo.

Detta conclusione si giustifica per altra via, ampliando il piano di indagine e considerando non solo e non tanto la natura ovvero il titolo dell'acquisto in capo alla p.a. del terreno o del fabbricato (non potendosi, ai fini che qui interessano, operarsi alcuna distinzione tra le due categorie di beni, assolutamente equivalenti rispetto alla previsione normativa), quanto piuttosto l'espropriazione in sé, quale imprescindibile strumento della pianificazione urbanistica e della attuazione del piano regolatore generale: di talché risulta piuttosto difficile ritenere che il legislatore abbia voluto, sia pure indirettamente, ma comunque in maniera così forte, limitare l'attività di programmazione e di cura del territorio da parte degli enti a ciò competenti.

La "*conformazione della proprietà*", condizione necessaria del procedimento di esproprio, infatti, nasce proprio dalle prescrizioni urbanistiche contenute nei piani, in guisa che tra i due procedimenti, pianificatorio ed espropriativo, esiste un legame molto stretto ed ineludibile. La richiamata evoluzione in senso sociale della proprietà privata ha condotto ad un notevole sviluppo delle regole cd. conformative che disciplinano e limitano le facoltà di godimento del bene (si pensi alla zonizzazione urbanistica, alle prescrizioni in materia edilizia, ai vincoli paesaggistici e di rispetto, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria ecc.): in guisa, dunque, che qualsiasi limitazione o divieto che incida su uno dei due elementi – nella specie, procedimento di esproprio, ma come si vedrà più

avanti, anche programmazione territoriale ed urbanistica – si ripercuoterà anche sull'altro, con effetti che, verosimilmente, vanno ben al di là delle note intenzioni del legislatore (conseguire risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dall'operatività delle disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno).

Con ciò ponendosi in evidenza un aspetto non coerente dell'applicabilità generalizzata del divieto di acquisto anche ad ipotesi – espropriazioni per pubblica utilità, od opere di urbanizzazione – connesse all'esercizio di funzioni fondamentali dell'ente, quali quelle della programmazione del territorio e della pianificazione urbanistica, che sarebbero, aderendo alla interpretazione che qui si avvera, per l'effetto, sostanzialmente inibite. Il Collegio, peraltro, proprio seguendo detta ricostruzione, ritiene che ben possano essere annoverate nell'ambito di tale ampio concetto di attività amministrativa di programmazione del territorio e di pianificazione urbanistica anche quelle modalità, attuate mediante specifica convenzione con soggetti privati, finalizzate alla realizzazione di opere di urbanizzazione quali ad esempio la cessione di aree a scomputo degli oneri concessori che, in base al comma 2 bis dell'art. 16 del TU Edilizia (introdotto art. 45 comma 1 del DL 201/2011) può essere ricondotta nell'ambito *"degli strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale"* e, pertanto *"funzionale*

all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio".

Le considerazioni che precedono, sono dunque funzionali alla soluzione dei quesiti rimasti, formulati dall'amministrazione comunale di Cadoneghe atteso che il terzo di detti quesiti vertente sulla possibilità di *"perfezionare le acquisizioni derivanti da contratti preliminari sottoscritti anteriormente al 01.01.2013"*, sembra comunque riferirsi alle acquisizioni di cui all'articolo 45 del T.U. espropriazioni e, quindi, rientrante in base alla suindicata ricostruzione interpretativa, nell'ambito del complessivo procedimento espropriativo. Detto articolo, infatti, regola fin da quando è dichiarata la pubblica utilità dell'opera e fino alla data in cui è eseguito il decreto di esproprio, la cosiddetta cessione volontaria del bene oggetto di espropriazione da parte del proprietario che *"ha il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione l'atto di cessione del bene o della sua quota di proprietà"*.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cadoneghe.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 giugno 2013.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 12/06/2013 IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese)