



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 97/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del giorno 11 settembre 2018 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario Alì	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario relatore

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del comune di **Bosco Marengo (AL)** formulata con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 19 luglio 2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 seduta;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

Il Sindaco del comune di Bosco Marengo, dopo aver riferito che l'ente ha la necessità di acquisire un terreno da un soggetto privato allo scopo di realizzare un nuovo impianto sportivo

ad uso delle scuole elementari e medie presenti sul territorio, ha chiesto un parere in merito all'ambito di applicazione delle norme che limitano l'acquisto di beni immobili da parte degli enti locali (art. 12 co. 1 ter, d.l. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 111/2011) ed, in particolare, ha chiesto:

1. *“se rientrano nei limiti della normativa, oltre ovviamente al contratto di compravendita, anche tutti i contratti di acquisto di diritti reali immobiliari ad es. l'affitto di riscatto, il leasing con opzione di acquisto, la costituzione di un diritto reale di superficie, il c.d. “rent to buy”, un sinallagma con opzione di acquisto o la procura irrevocabile a gestire (che pure è un trasferimento, di fatto, della proprietà);*
2. *Se la locazione passiva può essere una alternativa o se è fatto divieto ai Comuni di stipulare nuovi contratti di locazione passiva (ex art. 3 D.L. 06/07/2012 n. 95 e ss.mm.ii. – Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive).*
3. *Se nei requisiti di indispensabilità e indilazionabilità è possibile apprezzare la condizione della “mancanza” di un impianto sportivo ad uso esclusivo dei Plessi Scolastici Comunali [...].”*

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del comune di Bosco Marengo è ammissibile in quanto proviene dal sindaco che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo, la stessa risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, invece, la richiesta di parere si configura ammissibile solo con riferimento ai quesiti n. 1 e n. 2, in quanto nel quesito n.3 l'Ente chiede alla Sezione di valutare, con riferimento ad un atto gestionale concreto quale la realizzazione di un impianto sportivo, la concreta ricorrenza dei requisiti di indispensabilità ed indilazionabilità necessari per potere procedere all'acquisto di beni immobili alla luce del disposto dell'art. 12 co. 1 ter del d.l. 98/2011. Tale giudizio, che lo stesso richiedente riferisce essere rimesso al responsabile del procedimento, attiene alla valutazione discrezionale che la pubblica amministrazione è chiamata a compiere e non può, pertanto, essere oggetto di parere da parte della Corte dei Conti (in senso analogo Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio deliberazione n. 55/2018/PAR e n. 35/2018/PAR e Sezione regionale di controllo per la Campania n. 211/2014/PAR). Esula, infatti, dall'attività consultiva della Sezione la valutazione di atti

gestionali concreti, che determinerebbe un'ingerenza della Corte nell'attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Per le stesse ragioni anche i quesiti n. 1 e n. 2 vengono analizzati dal punto di vista generale ed astratto con esclusivo riferimento alle questioni ermeneutiche sollevate dall'Ente in relazione alle norme di contabilità pubblica, senza alcuna ingerenza su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei Conti o di altra Autorità giudiziaria.

MERITO

Il primo quesito attiene all'ambito di applicazione oggettivo dei limiti che il già citato art. 12 co. 1 ter del d.l. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 111/2011, ha introdotto all'acquisto di beni immobili da parte delle amministrazioni pubbliche, infatti, *“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”*, inoltre *“la congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio”*.

La norma, pertanto, a differenza di quanto previsto per l'anno 2013, non vieta l'acquisto di immobili, ma, in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, subordina l'acquisto ad una previa valutazione da parte dell'Ente della sua indispensabilità ed indilazionabilità, nonché ad una attestazione di congruità del prezzo di acquisto da parte dell'Agenzia del Demanio.

Quanto alla delimitazione dell'ambito di applicazione della norma, secondo la costante giurisprudenza della Corte dei Conti, l'espressione *“operazioni di acquisto di immobili”* comprende tutti i contratti che comportano per la pubblica amministrazione l'acquisto a titolo oneroso della proprietà o di un altro diritto reale su beni immobili (in tal senso Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 164/2013/PAR, n. 220/2013/PAR e n. 299/2014/PAR). È necessario, tuttavia, che vi sia *“una contrattazione tra le parti con specifico riferimento al prezzo”* (in tal senso da ultimo Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 110/2018/PAR), con la conseguenza che deve escludersi dall'ambito di applicazione della norma l'acquisto di immobili a seguito di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità (Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 148/2013/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 89/2013/PAR).

Ne deriva, pertanto, che rientrano senz'altro nell'ambito di applicazione della disciplina limitativa di cui all'art. 12 co. 1 ter del d.l. 98/2011 tutti i contratti tipici o atipici che comportano l'acquisto della proprietà o di altro diritto reale su beni immobili dietro pagamento di un prezzo a carico dell'amministrazione pubblica.

Peraltro, secondo il consolidato principio della prevalenza della sostanza sulla forma, richiamato sia dalla giurisprudenza, che dalle norme nazionali ed internazionali in materia di contabilità (principio contabile 4.2 punto 3.25 allegato al d.lgs. 118/2011, che richiama espressamente il SEC 95, gli IAS 17 e la giurisprudenza consolidata), non rileva la qualificazione giuridica formalmente attribuita dalle parti, ma l'effetto acquisitivo effettivamente realizzato o

programmato con il contratto. Nel caso, pertanto, di contratti, come il leasing traslativo o il rent to buy, in cui l'effetto acquisitivo è comunque previsto, anche se spesso in via opzionale, il corrispettivo del godimento incamera una quota di prezzo (in tal senso *ex multis* per il leasing traslativo Cass. Sez. 5, 29 marzo 2017, n. 8110 e per il rent to buy la disciplina legislativa di cui all'art. 23 D.L. 133/2014), che non può non essere considerata dall'amministrazione nel momento della stipula del contratto e che implica quelle valutazioni di indispensabilità ed indilazionabilità dell'operazione, nonché di congruità del prezzo previste dall'art. 12 co. 1 ter del d.l. 98/2011.

Con riferimento al secondo quesito, infine, mentre non spetta a questa Sezione, come già evidenziato in sede di esame dell'ammissibilità dei quesiti, effettuare valutazioni in merito alla concreta utilizzabilità, nel caso in esame, del contratto di locazione passiva, deve essere esaminata la seconda parte del quesito, in cui il Comune chiede di sapere se è vietata all'Ente la stipula di nuovi contratti di locazione passiva.

Sul punto questa Sezione si è pronunciata con deliberazione n. 3 del 2015 evidenziando come *"già dal 2014, non sia più vigente la norma imperativa (contenuta nel comma 1 quater dell'art. 12 del d.l. 98/2011, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012) che vietava, nell'anno 2013, oltre l'acquisto di beni immobili anche la stipula di contratti di locazione passiva"*. Deve, inoltre, ribadirsi il principio, già richiamato nella predetta pronuncia, secondo cui trovano applicazione in tali casi le norme vigenti volte ad assicurare risparmi di spesa, fra cui si collocano senz'altro le disposizioni, richiamate anche nella istanza di parere, di cui all'art. 3 del d.l. 95/2012 (in senso analogo anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 459/2015/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.
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 giorno 11 settembre 2018.

Il Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra Cucuzza

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 12/09/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendozza