



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 marzo 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere, relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", e, 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, integrati dalla deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 03 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formazione dei pareri ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA la nota prot. n. 1515 del 16 febbraio 2018, prot. Cdc n. 1178 del 19 febbraio 2018, con cui il Sindaco del Veggiano (PD) ha chiesto un parere in merito alla corretta applicazione dell'art. 12 del decreto legge n. 98/2011 relativamente all'acquisto di beni immobili da parte del Comune;

VISTA l'ordinanza n. 17/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore Consigliere Amedeo Bianchi,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Veggiano (PD) ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere in merito all'ambito applicativo dell'art. 12 del decreto legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011.

Nel dettaglio, il Sindaco ha specificato che è intenzione dell'Amministrazione Comunale individuare un magazzino con uffici da destinare alla Protezione Civile Comunale. Anziché realizzare ex novo tale magazzino, come originariamente indicato nel programma triennale dei lavori pubblici, l'Amministrazione Comunale vorrebbe permutare un'area di proprietà comunale con un lotto di proprietà privata con sovrastante un fabbricato idoneo allo scopo. Il Sindaco precisa che "il valore della permuta risulta positivo per l'Amministrazione, essendo il valore dell'area comunale ben superiore al valore del lotto con fabbricato proposto dal privato. La differenza tra i due valori di stima sarà destinato esclusivamente ad opere per la manutenzione stessa del fabbricato o per altre opere programmate". Il Sindaco chiede chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 12 del decreto legge n. 98/2011 e precisa, comunque, che, nel caso di specie, sussistono i presupposti dell'indispensabilità e indilazionabilità richiesti dalla norma in questione.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Veggiano (PD) è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della

questione al concetto di contabilità pubblica, in quanto, come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "materia di contabilità pubblica" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009 n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Con la deliberazione n. 3/2014, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio": essa tuttavia non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli "(cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Infatti, le già citate deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 54/CONTR/2010, hanno chiarito che la materia della contabilità pubblica, sebbene non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili, alle modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, all'indebitamento e alla rendicontazione, non può essere intesa in un senso, così lato,

tale da comprendere tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

Le stesse pronunce chiariscono che è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, ma è altrettanto vero che la disciplina contabile si riferisce solo a quest'ultima, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa di carattere contabilistico.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvengano quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Nel caso di specie, la richiesta del comune di Veggiano può essere ricondotta alla materia della contabilità pubblica, atteso che concerne l'interpretazione di norma finalizzata al contenimento della spesa pubblica e che ha diretta incidenza sul bilancio dell'Ente richiedente.

Non vi sono neppure ragioni per supporre, nel caso di specie, che vi siano interferenze con la funzione giurisdizionale esercitata dalla Corte: non è stata posta in essere, infatti, alcuna condotta da parte dell'Ente richiedente il parere tale da giustificare un intervento della Sezione giurisdizionale.

Ciò nonostante, quanto al quesito prospettato, seppure è da considerarsi apprezzabile lo sforzo dell'Amministrazione Comunale di Veggiano di evidenziare l'indispensabilità e l'indilazionabilità dell'operazione, il parere può essere reso solo ed esclusivamente in merito alla riconducibilità dell'istituto giuridico della permuta ai vincoli di finanza pubblica di cui all'art. 12 del decreto legge n. 98/2011. Lo stesso non può considerarsi ammissibile per la parte che inerisce il caso concreto che interessa il Comune di Veggiano.

Venendo al merito, il quesito concerne la corretta applicazione dell'art. 12 del decreto legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, e successivamente modificato, secondo cui *“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 (...)*

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”.

La giurisprudenza contabile è più volte intervenuta sulla portata dell'articolo in questione, precisando che la norma si riferisce ai casi in cui vi sia un acquisto a titolo derivativo frutto di una contrattazione tra le parti con specifico riferimento al prezzo. Viceversa, tale norma non si applica quando vi sia un procedimento autoritativo che presuppone la corresponsione di un indennizzo, come nel caso dell'esproprio.

La norma *de qua* si applica, pertanto, agli 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.

Le considerazioni che precedono sono altresì funzionali alla soluzione del quesito prospettato nella richiesta di parere, inerente all'applicabilità delle suddette norme vincolistiche all'istituto della permuta.

E' vero, infatti, che la permuta rientra nell'ambito degli atti *iure privatorum* della Pubblica Amministrazione, ma è altrettanto vero che non si può prescindere dall'interpretazione letterale della norma e dalla sua *ratio*.

Sotto il profilo letterale, si sottolinea che, ai sensi dell'art. 1552 c.c., *“la permuta è il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro”*. Il comma 1^{ter} dell'art. 12 citato, invece, impone espressamente delle limitazioni per quanto riguarda *“le operazioni di acquisto di immobili”*. Ne deriva che possono considerarsi escluse dall'ambito delle limitazioni di cui all'art. 12 le operazioni di permuta, non essendovi alcun trasferimento di un bene dietro versamento di un corrispettivo.

Alla medesima conclusione dell'esclusione della riconducibilità della permuta alla disposizione di cui all'art. 12 comma 11 del decreto legge n. 98/2011 si perviene se si indaga la *ratio* della norma. Fine di tale disposizione è quello di limitare esborsi di denaro per l'acquisto del patrimonio immobiliare. In caso di permuta, invece, non v'è alcun versamento di denaro a titolo di corrispettivo, ma unicamente un trasferimento di un bene in cambio di un altro bene.

Giova ricordare che questa Sezione ha più volte ribadito tali concetti, seppur riferendosi alla permuta “pura”, ovverosia al trasferimento reciproco di immobili a parità di prezzo (cfr. Corte dei conti - Sezione Veneto n. 149/2013/PAR e Corte dei conti - Sezione Veneto n.150/2013/PAR).

Ove, nei casi in cui non ci si trovi dinanzi ad una ipotesi di permuta c.d. “pura”, in quanto il valore del lotto di un privato con annesso, o meno, un fabbricato, risulti diverso dal valore del terreno o dell'immobile da trasferire, possono, comunque, applicarsi i medesimi principi, seppur, a seconda della circostanza concreta, con gli opportuni correttivi.

Infatti, in tutte le circostanze nelle quali il valore del bene di proprietà della pubblica amministrazione sia superiore a quello del privato, in permuta, appare necessario che l'operazione preveda forme di compensazione rispetto al maggior valore del bene pubblico trasferito.

In tal senso, l'amministrazione pubblica avrebbe diritto di ottenere, in aggiunta, anche opere specifiche (consistenti, a mero titolo esemplificativo, nella manutenzione degli immobili trasferiti, piuttosto che in altri interventi, ovviamente previsti o, eventualmente, da prevedersi nell'ambito della programmazione delle opere pubbliche).

Alla luce di quanto sopra evidenziato, non vi sono ragioni per ritenere che, sia i casi di permuta "pura", sia quelli rientranti nell'ambito delle fattispecie di permuta c.d. "spuria", siano riconducibili all'art. 12 del decreto legge n. 98/2011.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara parzialmente ammissibile la richiesta di parere del Comune di Veggiano (PD) e si pronuncia nel merito nei termini dianzi precisati.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Veggiano (PD).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 marzo 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Amedeo Bianchi

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 22 marzo 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese