



Deliberazione n. FVG/ 44 /2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

IV Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio CARUSO

CONSIGLIERE: dott. Daniele BERTUZZI

PRIMO REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 18 settembre 2018.

Comune di Artegna. Motivato avviso in tema di acquisto di terreni e limitazioni al loro acquisto.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTA la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee

fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA la deliberazione di questa Sezione, in adunanza plenaria, n. 11 del 1 e 7 febbraio 2018, avente per oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2018;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 12 del 14 marzo 2018 relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del sindaco di Artegna, inviata con nota prot. n.4947 del 9 luglio 2018, acquisita in pari data al n.2116 del protocollo della Sezione, avente a oggetto una ipotesi di acquisto di terreni da privato;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 39 del 2 agosto 2018 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale IV Collegio ed è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Primo Referendario Marco Randolfi;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 50 del 18 settembre 2018 con la quale è stato convocato il IV collegio, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 18 settembre 2018 il relatore, Primo Referendario Marco Randolfi;

Premesso che

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Artegna ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto relative a due terreni incolti, per i quali ci sarebbe la possibilità di acquisizione da parte del Comune, viene formulato un quesito volto a sapere se in ordine ai requisiti di indispensabilità e indilazionabilità *"...si possa, alla luce dei ragionamenti esposti, essere applicato proceduralmente il comma 1 bis dell'art.12 del D.L. 98/2011 ai fini di una possibile acquisizione delle aree in oggetto"*, sulla base di un valore indicato in EUR 27.750,00.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di motivato avviso

E' opportuno in via preliminare ribadire che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, la Sezione è

quindi tenuta a verificare la legittimazione dell'ente a richiedere il parere, l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica nonché la sussistenza degli altri requisiti previsti per l'ammissibilità della richiesta.

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un ente legittimato quale è il Comune di Artegna e in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Aldo Daici, nella sua qualità di Sindaco.

Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, è necessario precisare che alla Sezione non compete una generica funzione consultiva a favore delle amministrazioni controllate, bensì una funzione specifica e limitata alle materie della "contabilità pubblica", da intendersi anche in relazione al rapporto intercorrente tra la funzione medesima e la più ampia funzione di controllo che la legge intesta a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

In quest'ottica, deve essere tenuto in attenta considerazione, per quanto attiene alla nozione di "contabilità pubblica" rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva, quanto precisato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 54/2010, emanata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009 n. 78 e quindi ai fini dell'affermazione di un orientamento generale, cui tutte le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi. Le Sezioni Riunite hanno attribuito a tale nozione un significato che, tenendo conto delle fondamentali distinzioni tra attività di gestione e attività di amministrazione e tra procedimento contabile e procedimento amministrativo, collega la funzione consultiva all'esegesi del sistema dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti pubblici.

In secondo luogo, la suddetta deliberazione delle Sezioni Riunite, nell'ottica di una valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica che, parimenti, può essere riconosciuta alla funzione consultiva della Corte dei conti, ha specificato la portata di siffatta nozione, ancorandola espressamente alle tematiche e alle fattispecie idonee a influire, più di altre, non tanto sulla gestione quanto sugli equilibri di bilancio degli enti.

Tra queste, in particolare, rientrano i temi connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro degli specifici obiettivi di finanza pubblica sanciti dai principi di contenimento della spesa e di coordinamento generale della finanza pubblica, come tali *"in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti*

equilibri di bilancio....”.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *“le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l’attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l’essenza del suo ordinario controllo”.*

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall’inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all’organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Tutto ciò premesso, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando astrattamente risvolti di natura finanziario-patrimoniale che potrebbero interessare il bilancio annuale, è stata prospettata in termini che esulano dalla funzione consultiva demandata alla Sezione, in quanto il pronunciamento richiesto sembra richiedere piuttosto un giudizio valutativo attinente a scelte gestionali proprie esclusivamente dell’Ente richiedente (cfr., in tal senso, deliberazione n.FVG/14/2018/PAR).

Tra l’altro, sulla possibilità per i Comuni di acquistare beni immobili esiste una chiara disciplina normativa, rappresentata dall’articolo 12 del DL 98/2011, recante “Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici”, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e novellato dall’articolo 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, che ha arricchito il dispositivo di tre ulteriori commi ed in particolare dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quater.

Oltre a tale disciplina normativa primaria, va segnalato altresì il decreto ministeriale n. 108, emanato il 14 febbraio 2014, nonché le connesse istruzioni operative riportate nella Circolare n. 19 del Ministro dell’economia e delle finanze del 23 giugno 2014.

Alla luce di tale impianto normativo, le pubbliche amministrazioni italiane possono procedere all’acquisto di immobili purché ne sia attestata la congruità del prezzo dall’Agenzia del Demanio e sussistano gli ulteriori requisiti fissati dalla normativa. In particolare, si dovrà verificare:

- il requisito dell’indispensabilità, attinente all’assoluta necessità di procedere

all'acquisto di immobili in ragione di un obbligo giuridico incombente all'amministrazione nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali ovvero nel concorso a soddisfare interessi pubblici generali meritevoli di intensa e specifica tutela;

- il requisito della indilazionabilità, riguardante la circostanza che l'amministrazione si trovi effettivamente nell'impossibilità di differire l'acquisto, se non a rischio di compromettere il raggiungimento degli obiettivi istituzionali o di incorrere in possibili sanzioni.

Tali requisiti, in concreto, devono essere verificati dall'ente acquirente secondo le procedure fissate nella normativa richiamata, ricordando che la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr., in particolare, Corte dei conti della Basilicata n.40/2017/PAR) ha chiarito che, nel caso di acquisti immobiliari da parte di un ente territoriale, debbano coesistere i seguenti elementi essenziali:

- un obbligo di legge funzionale al perseguimento dei propri fini istituzionali ovvero un obbligo di legge funzionale a concorrere al perseguimento di interessi pubblici generali meritevoli "di intensa e specifica tutela";

- mancanza di soluzioni alternative equipollenti, in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e sana gestione delle risorse finanziarie;

- indifferibilità dell'acquisto, pena la compromissione del fine perseguito ovvero la soggezione a specifiche sanzioni.

Nel rimandare al Comune richiedente le valutazioni in concreto circa la decisione di acquisto, infine, merita di essere richiamata la necessaria relazione del responsabile del procedimento, con la quale viene documentata l'indispensabilità e l'indilazionabilità degli acquisti, nonché la coesistenza di tutti gli ulteriori elementi richiesti dalla normativa.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia dichiara l'inammissibilità dell'istanza di motivato avviso per i motivi e nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Artegna, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 18 settembre 2018.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositato in Segreteria in data 25/9/2018

Il preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian