

### **L'acquisto dei beni del Fallimento Valle Orsara da parte del Comune di Scanno tra divieto e deroghe** Gli interventi delle Sezioni di Controllo regionali della Corte dei Conti

*di Roberto Nannarone*

Dopo la notizia dell'accreditamento da parte della Regione Abruzzo dell'importo di 825 mila euro, si sono rincorse da subito le voci di una trattativa in corso per un possibile acquisto da parte del Comune di Scanno dei beni (immobili e impianti) della ex Società Valle Orsara, attualmente in procedura fallimentare.

Ho già avuto modo in passato, nella veste di Consigliere comunale di maggioranza, di dedicare la mia attenzione alla questione contribuendo a ricercare alcune soluzioni ritenute le più idonee, in base alle normative vigenti, per risolvere l'annoso problema degli impianti di risalita del bacino sciistico di Scanno – Colleterondo.

Il contributo che segue, se a prima vista può sembrare riservato a pochi, è in realtà di semplice lettura ed utile a comprendere le possibili difficoltà che potrebbero frapporsi alla scelta amministrativa di procedere all'acquisto dei beni (immobili ed impianti), oggetto di vendita fallimentare della ex Società Valle Orsara.

A decorrere dal 1° gennaio 2014, infatti, gli enti locali possono effettuare operazioni di acquisto di beni immobili nei limiti e con le modalità di cui al comma 1 ter dell'art. 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, recante "Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici", convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come introdotto dall'art. 1, comma 138, della legge n. 228/2012. Ancora più difficoltoso ritengo possa rivelarsi l'acquisto degli impianti di risalita, soprattutto perché vetusti e non funzionali alle finalità istituzionali del Comune.

Il regime vincolistico, disciplinato dall'articolo 12, comma 1-ter, del decreto n. 98, ha sollevato una rilevante questione circa l'ambito oggettivo di applicazione, recentemente affrontata dalla Corte dei Conti, Sezione di controllo per il Veneto, nella deliberazione n. 110/2018 del 22 marzo 2018. Più in dettaglio, viene fornita una precisazione circa la corretta interpretazione della disposizione in merito alla riconducibilità al suo alveo applicativo dell'istituto giuridico della permuta immobiliare.

I giudici del controllo veneto rilevano come in passato la giurisprudenza contabile sia più volte intervenuta chiarendo che la norma si riferisce ai casi in cui vi sia un acquisto a titolo derivativo, frutto di una contrattazione tra ente locale e privato, con specifico riferimento al prezzo; viceversa, la sua applicazione è stata esclusa in caso di procedimento autoritativo che presuppone la corresponsione di un indennizzo (come nell'ipotesi di esproprio), oppure nel caso di acquisizione al patrimonio pubblico di opere di urbanizzazione a scomputo (assimilata all'appalto di lavori).

La recente deliberazione n. 125/2018/SRCPIE/PAR emessa dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte il 22 novembre 2018<sup>1</sup> chiarisce maggiormente la portata della norma in relazione al caso prospettato dal Sindaco di un Comune piemontese che, vantando un rilevante credito, derivante da crediti tributari comunali non pagati da un utente sottoposto a procedura fallimentare e precisato che, con l'assenso del giudice fallimentare, detto rilevante credito a favore del Comune avrebbe potuto essere compensato in via giudiziale con l'assegnazione in proprietà al Comune di un immobile del debitore, era stato chiesto all'organo di controllo di precisare se l'acquisizione in proprietà di un bene immobile a titolo di compensazione giudiziale di un credito a favore del Comune – credito che, altrimenti, avrebbe rischiato di essere dichiarato in tutto o in parte inesigibile – sia sottoposta alla disciplina recata dall'art. 12 del D.L. 98/2011, convertito nella legge n. 111 del 2011 ed ulteriormente modificata dall'art. 1, comma 138 della legge n. 228 del 2012 nonché dall'art. 3 del decreto ministeriale 14 febbraio 2014.

La norma suddetta, quale risultante, da ultimo, dalle integrazioni apportate dall'art. 14-bis, comma 1, del D.L. n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017, dispone, infatti, che *“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 attestata dal responsabile del procedimento. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano agli enti locali che procedano alle operazioni di acquisto di immobili a valere su risorse stanziare con apposita delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica o cofinanziate dall'Unione europea ovvero dallo Stato o dalle regioni e finalizzate all'acquisto degli immobili stessi. 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”*.

I Giudici contabili piemontesi hanno chiarito che a partire dal primo gennaio 2014 è stato introdotto un regime che - al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno e con le modalità indicate dalla predetta norma – consente operazioni di acquisto di beni immobili solo in caso di comprovata indispensabilità ed indilazionabilità delle stesse, sia pure nei limiti e con le modalità previste dal comma 1-ter del citato art. 12 del decreto legge n. 98 del 2011.

Tali presupposti devono necessariamente essere oggetto di esplicitazione nella motivazione del provvedimento che l'amministrazione deve adottare, come hanno chiarito le diverse Sezioni Regionali del Controllo della Corte dei Conti.

La circolare n. 19 del 23 giugno 2014 della Ragioneria Generale dello Stato, in merito all'acquisizione dell'attestazione di indispensabilità ed indilazionabilità ai fini del perfezionamento delle operazioni di acquisto di immobili da parte delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, fornisce le seguenti istruzioni operative:

---

<sup>1</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/piemonte/pareri/2018/delibera\\_125\\_2018.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/piemonte/pareri/2018/delibera_125_2018.pdf)

✓ l'attestazione del responsabile del procedimento, con la quale viene documentata l'indispensabilità e l'indilazionabilità degli acquisti programmati per il triennio, deve essere prodotta unitamente alla comunicazione del piano triennale di investimento entro il 31 dicembre di ogni anno ovvero con gli eventuali aggiornamenti del piano stesso entro il 30 giugno dell'anno successivo;

✓ l'art. 3 del D.M. 14 febbraio 2014 dispone in ordine all'individuazione dei requisiti di indispensabilità e indilazionabilità degli acquisti programmati affinché la relativa attestazione non sia generica, ma esponga le concrete motivazioni poste a fondamento delle operazioni di acquisto;

✓ il requisito dell'indispensabilità attiene 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 (ad esempio, rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente, della sicurezza sui luoghi di lavoro, ecc.);

✓ l'attestazione della indilazionabilità deve comprovare 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;

✓ i requisiti della indispensabilità e della indilazionabilità si ritengono egualmente soddisfatti anche qualora l'acquisto comporti effetti finanziari ed economici positivi – ad esempio, in termini di riduzione di spese per locazioni passive – considerati gli oneri accessori nonché di trasloco e nuova sistemazione, attestati dai pertinenti organi interni di controllo.

La Sezione di Controllo per il Piemonte, conformemente all'indirizzo interpretativo reso dalle pronunce di altre Sezioni regionali, ha ritenuto favorevolmente che la fattispecie prospettata dal Comune per l'acquisizione dell'immobile oggetto di procedura fallimentare, in compensazione di crediti tributari vantati nei confronti del soggetto fallito, non rientri nell'ambito applicativo della disposizione limitativa.

La compensazione giudiziale, infatti, risolvendosi nell'accertamento da parte del giudice del controcredito, o meglio, nel diritto di proprietà dell'immobile opposto in compensazione, costituisce un'operazione finanziariamente neutra e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina normativa vincolistica.

Passando in breve rassegna altre pronunce della Corte dei Conti in casi simili, si rileva come la Sezione regionale per il Veneto, con deliberazione n. 148/2013/PAR, abbia ritenuto, sulla base di un'approfondita disamina della problematica, 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”*. Analogamente si è pronunciata la Sezione regionale per la Puglia, con Deliberazione n. 89/PAR/2013.

Allo stesso modo la Sezione regionale per le Marche, nella deliberazione n. 7/2013/PAR, ha sottolineato come, dal punto di vista civilistico, l'acquisto di un immobile a titolo oneroso si richiama senz'altro allo schema tipico della compravendita, la quale risulta esplicitamente coinvolta nel divieto previsto dalla legge.

L'effetto traslativo del diritto di proprietà su beni immobili si realizza anche attraverso altri contratti (come, a titolo esemplificativo, il conferimento in società, la donazione, la

transazione, i contratti ad effetti reali, anche atipici). Argomentazioni simili si ritrovano nella deliberazione della Sezione Toscana n. 125/2013/PAR.

La Sezione di Controllo per la Lombardia, con deliberazioni n. 21/2015/PAR e n. 257/2016/PAA, ha escluso la soggezione alla disciplina limitativa nel caso di acquisizione al patrimonio comunale di opere di urbanizzazione a scomputo (posto che l'acquisizione avviene a seguito di un contratto assimilato all'appalto di lavori pubblici, non ad una compravendita).

A conclusioni simili si è pervenuti per quanto riguarda l'acquisto di immobili effetto di un procedimento di espropriazione per pubblica utilità (in termini, i pareri della Sezione regionale per il Veneto n. 148/2013/PAR e della Sezione regionale per la Puglia n. 89/2013/PAR).

Le predette regole sono state applicate anche per escludere la riconducibilità alla disciplina limitativa all'acquisizione di immobili aventi titolo nel contratto di permuta (Sez. Controllo Lombardia, deliberazione n. 97/2014/PAR) e, nella ricorrenza di predeterminati presupposti, di transazione (Sez. Controllo Lombardia, deliberazione n. 310/2015/PAR).

La Corte dei Conti Lombardia, in poche parole, sulla scia delle Sezioni regionali per il Veneto e per la Puglia, ha espresso l'avviso per cui la formulazione della norma disciplina le sole ipotesi in cui sia contemplata la previsione di un prezzo di acquisto, e quindi i soli acquisti *iure privatorum*, ove la Pubblica Amministrazione agisce al pari dei soggetti privati, mentre non si applica alle procedure espropriative per pubblica utilità, ove è riconosciuto al proprietario non un prezzo di acquisto, ma un indennizzo, che non può rappresentare un corrispettivo.

Questo, peraltro, non significa - afferma la Sezione lombarda - che all'interno del procedimento espropriativo non trovino adeguata considerazione le prerogative enunciate dalla norma, che prescrive la necessità di comprovare l'indispensabilità e la non dilazionabilità dell'operazione, nell'ottica di conseguire risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno. Ed infatti, attraverso la dichiarazione di pubblica utilità, l'autorità espropriante è tenuta a ponderare e confrontare gli interessi coinvolti e le prerogative di cui sono portatori i soggetti del procedimento, fra le quali devono essere ricompresi i vincoli di finanza pubblica.

Di dubbia applicabilità potrebbe rivelarsi anche la soluzione, all'epoca prospettata, dell'acquisizione da parte del Comune, attraverso un bando di gestione trentennale, dei beni Valle Orsara, con il ricorso al finanziamento dei privati interessati alla gestione degli impianti. Questi avrebbero dovuto provvedere al versamento anticipato dei canoni di affitto dei beni, al fine di assicurare al Comune di Scanno la provvista immediata delle somme costituenti il prezzo di vendita e le somme accessorie da versare alla Curatela fallimentare entro sessanta giorni. Ritengo che questa operazione non possa considerarsi neutra, in quanto si tratta sempre di somme del Comune, che rinuncia anticipatamente ai canoni di affitto dei beni.

La Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana è recentemente intervenuta, con deliberazione n. 110/2017/PAR, sulla questione promossa dal Comune di Montecatini che chiedeva il parere sull'applicazione della prima parte della norma quando l'acquisto dell'immobile venga effettuato con contributi di terzi, ad esempio con risorse

del Cipe o di privati, costituendo pertanto l'acquisto un'operazione finanziariamente neutra.

In particolare, il Comune di Montecatini chiedeva se sussistono limitazioni alla spesa *“allorquando l'acquisto dell'immobile venga effettuato in attuazione di un più ampio progetto teso alla valorizzazione dell'economia turistica e dello sviluppo del territorio e sia finanziato con risorse aggiuntive, di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, che già l'art. 12, comma 1-sexies decreto-legge n. 98/2011 escludeva dal divieto di acquisto di immobili per l'anno 2013 di cui al comma 1-quater, in quanto operazioni di acquisto previste in attuazione di piani “realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale.....in conformità al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione e finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88”*.

Al riguardo, infatti, nella citata deliberazione la Sezione toscana ha ribadito che anche le Sezioni riunite (delibera in sede nomofilattica n. 7/2011) *“hanno più volte espresso il principio in base al quale le disposizioni di legge che impongono limitazioni alla spesa degli enti locali non si applicano alle spese degli enti che non siano finanziate a carico dei loro bilanci, ma che siano interamente a carico, ad esempio, di fondi comunitari o, [...] di privati”*.

#### Conclusioni

Alla luce di quanto fin qui esposto, nella considerazione che la decisione finale se procedere o meno all'acquisto dell'immobile attiene al merito dell'azione amministrativa e rientra quindi nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente, i requisiti di indispensabilità e indilazionabilità vanno valutati e comprovati in concreto con riguardo all'assoluta necessità di procedere all'acquisto degli immobili e degli impianti per adempiere ad obblighi inerenti alle proprie finalità istituzionali ovvero ad obblighi, espressamente previsti dalla legge, di concorso alla tutela di specifici interessi della collettività.

I pareri esaminati delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti hanno ribadito che il divieto è limitato ai soli acquisti a titolo derivativo *“iure privatorum”* di carattere oneroso (ad es. compravendita) e non possa riferirsi a fattispecie diverse, come le espropriazioni per pubblica utilità, anche in ragione della diversa natura dell'acquisto (a titolo originario) e dell'assenza di un *“corrispettivo”* in senso tecnico (prezzo), ovvero altre fattispecie, quali le permuta a parità di prezzo o le procedure relative a convenzioni urbanistiche previste dalle normative regionali e provinciali.

Si rafforza, pertanto, l'ipotesi, qualora l'attuale Amministrazione comunale sia intenzionata ad acquisire la proprietà degli immobili della ex Valle Orsara S.p.A., della soluzione già avviata dalla precedente Amministrazione Comunale, con una nota a firma del Sindaco pro tempore Pietro Spacone, diretta al Presidente del Tribunale di Sulmona ed al Curatore fallimentare.

La precedente Amministrazione Comunale ha proposto, infatti, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, la conciliazione stragiudiziale in materia di usi civici nell'ambito del procedimento di reintegra dei terreni di proprietà del Comune di Scanno e dati in concessione alla Valle Orsara S.p.A.