



## CORTE DEI CONTI

### Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 90/2023/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

|          |                     |                       |
|----------|---------------------|-----------------------|
| Dott.    | Claudio CHIARENZA   | Presidente            |
| Dott.ssa | Laura ALESIANI      | Primo Referendario    |
| Dott.    | Diego Maria POGGI   | Referendario          |
| Dott.    | Massimo BELLIN      | Referendario          |
| Dott.    | Paolo MARTA         | Referendario relatore |
| Dott.ssa | Maria DI VITA       | Referendario          |
| Dott.    | Massimiliano CARNIA | Referendario          |
| Dott.    | Andrea CARAPELLUCCI | Referendario          |
| Dott.ssa | Elisa MORO          | Referendario          |

#### **nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2023**

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di **Tornaco (NO)** con nota prot. n. 7854, pervenuta a questa Sezione in data 28 agosto 2023 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte;

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;

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 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;

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 n. 48 del 30 agosto 2023 con la quale la suddetta richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Referendario dott. Paolo Marta;

Vista l'ordinanza n. 55 del 4 ottobre 2023, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario dott. Paolo Marta,

### **PREMESSO**

Il Sindaco del comune di **Tornaco** ha formulato il seguente quesito: *"Ferma la necessità di un'approfondita istruttoria, che documenti la ragionevolezza e l'utilità dell'acquisto del bene immobile, la finalità pubblica perseguita e i costi/benefici dell'operazione, il Comune può accettare la cessione a titolo gratuito di bene immobile (un'esigua porzione di sedime stradale già utilizzato ad uso pubblico) disposta a suo favore da un privato se il bene è gravato di ipoteca o è tenuto in ogni caso a richiedere al privato la cancellazione dell'ipoteca a sue spese?"*

### **AMMISSIBILITA' DEL QUESITO**

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 della Corte 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 è ammissibile.

I limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta.

Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere.

Considerato che la richiesta di parere è pervenuta a firma del Sindaco, per il tramite del CAL, la stessa è ammissibile dal punto di vista soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono, quindi, ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta 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.

Costituisce oramai *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro - per consuetudine d'esperienza amministrativa - originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Dunque, è onere esclusivo dell'Amministrazione provvedere all'applicazione delle norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per la risoluzione specifica e puntuale di questioni afferenti il contenuto attuale dell'attività gestionale, poiché ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo è riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale.

Da questo punto di vista, il quesito sottoposto all'attenzione del Collegio è da ritenersi ammissibile, in quanto caratterizzato da un sufficiente grado di astrattezza e generalità. Anche in merito all'oggetto del quesito questa Sezione ritiene che vi siano i presupposti dell'ammissibilità.

Come sopra riportato, la facoltà di richiedere pareri risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

Con la deliberazione numero 5/2006, la Sezione Autonomie ha affermato che la materia della contabilità pubblica non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria patrimoniale, in quanto ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, con l'ulteriore conseguenza che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. La nozione di contabilità pubblica si identifica con il complesso delle norme e dei principi giuridici attinenti alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alla gestione delle spese, all'indebitamento, alla rendicontazione e ai relativi controlli.

Successivamente, le Sezioni Riunite di questa Corte, con Delibera del 17 novembre 2010, n. 54, hanno parzialmente esteso il perimetro della funzione consultiva riconducendo al concetto di contabilità pubblica anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, ed in grado di ripercuotersi, direttamente, sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Non è, dunque, sufficiente che un atto comporti un mero riflesso finanziario sul bilancio al fine di rientrare nel perimetro *ut supra* delineato, ma è da ritenere, in primo luogo, che una richiesta di parere sia ammissibile in quanto tratti di una questione che, tendenzialmente, attenga a una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali (Sezione Autonomie, delibera n. 3/2014/QMIG).

Definito, in via generale, il concetto di contabilità pubblica ai fini dell'ammissibilità oggettiva, appare evidente che il quesito sottoposto all'esame di questo Collegio sia da

ritenersi ammissibile, in quanto riguarda la gestione del patrimonio e l'incidenza delle garanzie reali su beni immobili acquistati dall'Ente.

### **MERITO**

Il quesito sottoposto dal Comune di Tornaco è rivolto ad ottenere un parere di questa Corte in relazione alla possibilità per un ente locale di acquistare, a titolo gratuito, un bene immobile gravato da ipoteca, senza richiedere al privato alienante la preventiva cancellazione della garanzia a sue spese.

Dall'analisi del quesito sopra menzionato, emerge che il parere di questo Collegio debba riferirsi, nella sostanza, a due aspetti, tra loro distinti, ma, nel contempo, collegati: la facoltà dell'Amministrazione di acquistare un immobile a titolo gratuito e la possibilità, qualora non vi siano ostacoli all'acquisto, che tale immobile sia gravato da ipoteca.

Appare opportuno, quindi, al fine di una più chiara esposizione, trattare i due argomenti citati separatamente, in quanto i presupposti di legittimità sono differenti per le due vicende oggetto del quesito.

In materia di acquisti immobiliari da parte degli enti locali, in linea generale, non si rilevano impedimenti di tipo legislativo.

Sul punto era intervenuto l'art. 12, comma 1 ter, del decreto - legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che aveva subordinato l'acquisto di immobili, a decorrere dal primo gennaio 2014, a una previa valutazione da parte dell'Ente della sua indispensabilità e indilazionabilità nonché ad una attestazione di congruità del prezzo di acquisto da parte dell'Agenzia del Demanio.

Tale limitazione dell'autonomia negoziale degli enti territoriali è venuta meno, a decorrere dall'anno 2020, per effetto dell'art. 57, comma 2, lettera f) del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n.157, secondo il quale: *"a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali, come definiti dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e riduzione della spesa (.....): f) articolo 12, comma 1 ter, del decreto legge 6 luglio 2011, n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111"*.

Ne consegue che gli enti locali possono acquistare beni immobili senza necessità di dimostrare il carattere indispensabile e indilazionabile dell'acquisto e la congruità del prezzo (Corte dei conti, Sez. Campania, n.52/2021/PAR e Sez. Puglia, n.99/2020/PAR).

*A fortiori*, non vi sono particolari impedimenti se l'acquisto è a titolo gratuito.

L'acquisto di un immobile, tuttavia, anche senza la corresponsione di un prezzo, comporta alcuni oneri per l'ente cessionario: a titolo esemplificativo, oneri di manutenzione, ordinaria e straordinaria, e responsabilità derivante dal titolo di proprietà sulla cosa (art. 2051 c.c.).

Ne deriva, quindi, che gli atti coi quali l'Amministrazione disporrà l'acquisto dovranno essere sorretti da una idonea istruttoria che valuti l'utilità pubblica del bene e da una congrua motivazione che dia atto del rispetto dei principi generali che regolano l'azione amministrativa, così come positivizzati nell'art. 1, comma 1, della legge 241/90, e come delineati dagli artt. 81 e 97, Cost.

In relazione al secondo aspetto del quesito, con il quale si chiede se sussistano ostacoli all'acquisto di un bene gravato da ipoteca, si rappresenta quanto segue.

Il rilascio di garanzie da parte di un ente locale è disciplinato espressamente dall'art. 207, D.lgs. 267/2000 e dall'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n.350.

Tali disposizioni, tuttavia, non prevedono espressamente il rilascio di ipoteca, ma, anzi, l'art. 207 Tuel prevede esclusivamente la disciplina per il rilascio di fideiussione.

Il prevalente orientamento della giurisprudenza contabile ha ritenuto che non vi siano ostacoli al rilascio di garanzie diverse dalla fideiussione, a patto che il rilascio delle stesse sia previsto dal regolamento di contabilità dell'ente (*ex multis* Corte dei conti, Sez. Lombardia, n.823/2010/PAR).

La riforma del comma 4 dell'art. 152 Tuel, effettuata ad opera del D.lgs. n. 126/2014, ha limitato la capacità dei regolamenti di contabilità di derogare ai principi generali stabiliti dal Testo Unico, con la conseguenza che, a fronte di un orientamento che ha confermato la possibilità per gli enti di rilasciare garanzia ipotecaria (Corte dei conti, Sez. Veneto, n. 163/2017/PRSP) se ne è prospettato un altro maggiormente dubitativo (Corte dei conti, Sez. Marche, n.138/2015/PRSE).

La questione oggetto del quesito, tuttavia, non attiene propriamente al rilascio di garanzia ipotecaria, ma alla diversa fattispecie di acquisto di un bene già gravato da ipoteca e, quindi, non assoggettabile alle regole proprie sul rilascio di garanzie. In tal senso si è recentemente espressa questa Sezione su una fattispecie simile (Corte dei conti, Sez. Piemonte, n.76/2023/PAR).

Ne consegue che, in base alla disciplina legislativa vigente, non sussiste un generale divieto per gli enti locali di acquisizione di un bene gravato da ipoteca, a maggior ragione se l'acquisto è a titolo gratuito.

Rimane il fatto, comunque, che il comune si troverebbe nella posizione giuridica di terzo acquirente di bene ipotecato, con le conseguenze ad essa collegate.

Appare opportuno, dunque, ricostruire brevemente la situazione in cui si verrebbe a trovare l'ente locale acquirente.

L'ipoteca è un diritto reale di garanzia su cosa altrui avente lo scopo di costituire una garanzia specifica a favore del creditore ipotecario: il bene sul quale è costituita ipoteca, infatti, resta di proprietà di chi, debitore o terzo, lo ha dato in ipoteca e può essere dal proprietario liberamente alienato.

Il creditore ipotecario, tuttavia, acquista sul bene un duplice diritto: quello di procedere ad esecuzione forzata sul bene anche nei confronti del terzo acquirente (cosiddetto diritto di seguito) e quello di soddisfarsi sul prezzo ricavato dalla vendita forzata del bene, con preferenza rispetto agli altri eventuali creditori del medesimo debitore.

Il bene ipotecato, quindi, può liberamente circolare, ma il terzo che lo acquista compera un bene gravato da ipoteca, esposto, in quanto tale, all'azione esecutiva del creditore ipotecario (artt. 2808, comma 1, e 2858 c.c.).

Alla scadenza del credito, a garanzia del quale l'ipoteca fu costituita, il creditore non pagato ha diritto di promuovere la vendita forzata del bene anche nei confronti del terzo acquirente, il quale, per evitare la vendita forzata, ha tre possibilità: o paga egli stesso il creditore ipotecario, liberando il bene dall'ipoteca; o effettua il rilascio del bene ipotecato, ai sensi dell'art. 2861 c.c.; o, infine, libera il bene dall'ipoteca tramite la cosiddetta purgazione ai sensi dell'art. 2889 e ss. c.c.

In conclusione, quindi, il Comune acquirente dovrà valutare attentamente i possibili risvolti che si profilano.

In particolare, il bene acquistato, se non liberato dall'ipoteca e se appartenente al patrimonio disponibile del Comune, sarà sempre soggetto a possibile azione espropriativa da parte del creditore ipotecario in caso di insolvenza del debitore, con la conseguenza che un bene che è stato acquistato ai fini di un pubblico utilizzo, potrebbe essere sottratto a tale destinazione facendo venir meno la giustificazione dell'intera operazione.

Se il bene acquistato, invece, fosse sottoposto al regime dei beni demaniali, ai sensi dell'art. 824 c.c., o entrasse a far parte del patrimonio indisponibile dell'Ente, ai sensi dell'art. 826 c.c., diventerebbe un bene sottratto al commercio e, quindi, secondo quanto previsto dall'art. 2810 c.c., non potrebbe essere oggetto di ipoteca; in questo caso, dunque, potrebbe profilarsi una possibile diminuzione di garanzia per il creditore ipotecario.

**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, in relazione alla richiesta in epigrafe.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2023.

Il Relatore  
Dott. Paolo MARTA

Il Presidente  
Dott. Claudio CHIARENZA

Depositato in Segreteria il **20 novembre 2023**

Il Funzionario Preposto  
Margherita Ragonese