

L'acquisto degli immobili da parte degli enti territoriali tra divieto e deroghe

Autore: Giordano Biagio

In: Diritto amministrativo

Inquadramento normativo

L'acquisto di immobili da parte delle amministrazioni pubbliche è attualmente disciplinato, tra le altre disposizioni, 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.

In particolare, relativamente alla questione che ci occupa, il comma 1 dell'articolo 12 disciplina dal 1° gennaio 2012 i presupposti per procedere ad operazioni di acquisti e vendite immobiliari, sia in forma diretta che indiretta, da parte delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'esclusione degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché del Ministero degli affari esteri con riferimento ai beni immobili ubicati all'estero, disponendo che tali operazioni "sono subordinate alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze".

Il comma 1-bis prevede che "a decorrere dal 1° gennaio 2014 nel caso di operazioni di acquisto di immobili, ferma restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, l'emanazione del decreto previsto dal comma 1 è effettuata anche sulla base della documentata indispensabilità e indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese fatto salvo quanto previsto dal contratto di servizi stipulato ai sensi dell'articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma".

Il comma 1-ter disciplina, invece, i presupposti degli acquisti immobiliari degli enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale, disponendo che anche essi, dal 1° gennaio 2014 "al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno (...) 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".

Le due discipline hanno quindi in comune la regola generale - il divieto di procedere ad acquisti immobiliari - e la loro deroga - cioè i casi di indispensabilità e indilazionabilità dell'acquisto - ferma restando la congruità del prezzo attestata dall'Agenzia del demanio e il rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, come vengono chiamati, in attuazione del principio di finanza pubblica, i conseguimenti degli ulteriori risparmi di spesa oltre a quelli imposti dal patto di stabilità interno.

A decorrere dall'esercizio 2014, quindi, benché sia venuto meno il divieto in capo alle pubbliche amministrazioni (con alcune tassative eccezioni) di procedere ad acquisti immobiliari, le predette operazioni sono sottoposte ad un peculiare regime vincolato.

Le modalità di documentazione dell'indispensabilità e della indilazionabilità delle operazioni di acquisto di immobili sono state oggetto di uno specifico decreto ministeriale, emanato il 14 febbraio 2014 (n. 108), nonché delle connesse istruzioni operative riportate nella Circolare n. 19 del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 giugno 2014.

Il citato DM prevede anzitutto che le amministrazioni interessate dall'ambito applicativo della disciplina in esame "allorché comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, entro il 31 dicembre di ogni anno, il piano triennale di investimento, producono contestualmente l'attestazione del responsabile del procedimento, con la quale viene documentata l'indispensabilità e l'indilazionabilità degli acquisti programmati per il triennio" e che "l'attestazione della congruità del prezzo rilasciata dall'Agenzia del Demanio deve essere acquisita prima della definizione delle operazioni di acquisto" (art. 2).

Ai sensi dell'articolo 3 del decreto ministeriale 14 febbraio 2014:

- " 1. L'attestazione del responsabile del procedimento deve dimostrare che gli acquisti programmati per il triennio di riferimento sono, nel contempo, indispensabili e non procrastinabili.
2. Il requisito dell'indispensabilità attiene alla 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 meritevole di intensa e specifica tutela.
3. Il requisito della indilazionabilità afferisce all'impossibilità di differire l'acquisto senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi istituzionali o incorrere in procedimenti sanzionatori.

4. Tali requisiti si ritengono egualmente soddisfatti anche qualora l'acquisto comporti effetti finanziari ed economici positivi, considerati gli oneri accessori nonché di trasloco e nuova sistemazione, attestati dai pertinenti organi interni di controllo o, per le amministrazioni dello Stato, dal competente ufficio appartenente al sistema delle ragionerie".

La circolare n. 19 del 23 giugno 2014, 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:

- 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. Se ricorre tale circostanza, l'amministrazione è tenuta a fornirne chiara evidenza, esponendo in apposita tabella un'adeguata dimostrazione dei risparmi di spesa previsti, con dettaglio degli oneri posti a raffronto (da un lato, quelli derivanti dal programmato acquisto dell'immobile, comprensivi degli accessori con l'aggiunta delle spese necessarie per il trasloco e la sistemazione; dall'altro lato, ad esempio, gli oneri scaturenti dall'importo complessivo degli impegni afferenti alla conduzione dell'immobile attualmente utilizzato). La verifica in ordine all'attendibilità degli enunciati effetti finanziari positivi, da esplicitare con attestazione posta in calce alla nominata tabella, è

posto in capo, a seconda dei casi, al competente ufficio appartenente al sistema delle ragionerie ovvero all'organo interno di controllo. Per ragioni di uniformità e di semplificazione, l'anzidetta attestazione va predisposta, per ciascun immobile, sulla base del facsimile allegato alla circolare (Allegato B).

Gli interventi della Corte dei Conti

La Corte dei conti, sez. regionale di controllo per Basilicata, con la deliberazione n. 40/2017/PAR ha chiarito, in relazione al requisito dell'indispensabilità per l'acquisto di immobili da parte delle PA, che per individuare un significato non pleonastico della locuzione "assolutamente necessario" in relazione all'adempimento di obbligo giuridico, che è in sé "necessario", detta espressione debba essere interpretata come mancanza di soluzioni alternative (all'acquisto immobiliare) ugualmente idonee ai fini dell'adempimento dell'obbligo giuridico in questione.

Con la predetta deliberazione la Corte dei conti, applicando le suindicate coordinate interpretative alla fattispecie sottoposta al suo esame, ha ritenuto che, nel caso di acquisti immobiliari da parte di un ente territoriale, debbano coesistere i seguenti elementi essenziali:

1. a) 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";
2. b) mancanza di soluzioni alternative equipollenti, in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e sana gestione delle risorse finanziarie;
3. c) indifferibilità dell'acquisto, pena la compromissione del fine perseguito ovvero la soggezione a specifiche sanzioni;

I suddetti requisiti, sempre secondo la Corte dei conti debbono:

1. a) sussistere ex ante rispetto alla decisione di acquisto;
2. b) coesistere;
3. c) essere comprovati documentalmente;
4. d) essere attestati dal responsabile del procedimento non in modo generico, ma esponendo (e documentando) le concrete motivazioni poste a fondamento delle operazioni di acquisto.

La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana è poi recentemente intervenuta (con deliberazione n. 110/2017/PAR) sull'interpretazione dell'art. 12, comma 1-ter, del DL n. 98/2011 ed in particolare sulla questione se l'applicazione della prima parte della norma - che al fine di conseguire ulteriori risparmi di spesa consente agli enti territoriali l'acquisto di immobili quando ne sia comprovata l'indispensabilità ed indilazionabilità - possa essere esclusa 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 proposito, la citata Sezione ha richiamato una propria precedente deliberazione (n. 3/2015) e quella della delle Sezioni riunite (delibera in sede nomofilattica n. 7/2011), ritenendo di non doversi discostare dagli indicati criteri. Difatti - atteso che uno degli strumenti di contenimento della spesa previsti dal DL n. 98 è costituito dal divieto di stipulare contratti per acquisti immobiliari, nell'evidente intento di evitare l'impiego di denaro pubblico per incrementare il patrimonio e fatte salve le ipotesi eccezionali espressamente contemplate dal legislatore - il riferimento al divieto di nuovi acquisti va inteso non già nel senso di ricomprendere qualsivoglia contratto ricadente nella categoria di quelli che, in base alla disciplina civilistica, identificano il trasferimento della proprietà di un immobile verso il corrispettivo di un prezzo, bensì, considerate le finalità del divieto, nel senso di annoverare i soli contratti che determinano un onere di spesa a carico dell'ente.

Al riguardo, infatti, sia la Sezione regionale di controllo nelle citate deliberazioni sia 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, atteso 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 immobiliare 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.

Poiché lo scopo del comma 1-ter dell'articolo 12 D.L. 98/2011 è quello di conseguire, per effetto del divieto di acquisti immobiliari "non necessitati", ulteriori risparmi di spesa rispetto a quelli già imposti dall'osservanza dei vincoli sui saldi finanziari, debbono ritenersi inclusi nel divieto generale gli acquisti immobiliari che comportano un aggravio di spesa a carico dell'ente territoriale, ad eccezione di quelli

necessitati dal perseguimento di fini istituzionali improrogabili e non altrimenti perseguibili.

Pertanto, sulla base di quanto riportato dalla normativa in materia e dei criteri utilizzati dalle citate deliberazioni della Corte dei Conti, l'ente territoriale, allorquando deve procedere all'acquisto di un immobile, deve valutare se la fattispecie concreta rientri o meno nell'ambito di applicazione del divieto di cui al citato art. 12, comma 1-ter e, in caso negativo, verificare altresì l'eventuale ricorrenza delle condizioni esonerative di cui alla medesima disposizione.

<https://www.diritto.it/lacquisto-degli-immobili-parte-degli-enti-territoriali-divieto-deroghe/>