



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'8 ottobre 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA	Presidente
Cons. Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Dott. Giampiero Pizziconi	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d.

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva,

approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Lastebasse (VI), con nota prot. n. 3198/2014 del 27 giugno 2014, acquisita al prot. CdC n. 5348 del 27.06.2014;

VISTA l'ordinanza n. 83/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Cons. Elena Brandolini;

Considerato in

FATTO

Il Sindaco del comune di Lastebasse (VI), con la suindicata richiesta, presentata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha sottoposto alla Sezione un quesito in merito alla possibilità di investire in titoli di Stato i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico.

<Premesso che il Comune di Lastebasse ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti e non è soggetto al patto di stabilità>, il Sindaco richiedente ha formulato la seguente richiesta:

<Si chiede a codesta Corte se, in attuazione dell'art. 35, commi 8 e ss., del D.L. 24.01.2012. n. 1 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 marzo 2012, n. 27), il Comune possa investire in titoli di Stato i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico che, a norma, dell'art., 24 della L. 16.06.1.927; n. 1766, devono essere

investiti "in titoli del debito pubblico intestati al Comune (...) per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione".

Per la valutazione del quesito si forniscono i seguenti elementi, tali da non pregiudicare la generalità ed astrattezza dello stesso:

- a) Comune ha già investito in titoli di Stato la totalità dei fondi provenienti dalla liquidazione di usi civici;*
- b) una parte di tali titoli di Stato sono in scadenza nei prossimi mesi e si rende necessario decidere il reinvestimento in altri titoli di Stato della liquidità che si determinerà;*
- c) i fondi sono soggetti ad un vincolo di destinazione ex lege in ragione della loro natura;*
- d) la norma dell'art. 24 della L. 16/06.1927, n. 1766 parrebbe porsi come lex specialis rispetto alla generale norma di attuazione del regime di Tesoreria unica.*

Con riferimento al parere richiesto è stata reperita soltanto la pronuncia n. 10/2008/PAR. della Sezione di controllo per la Campania, nella quale la Corte interviene incidentalmente sulla questione precisando che "Tale norma [l'art. 24, della legge 16 giugno 1927, n.1766, ndr] è di diritto speciale, in ragione della particolare disciplina giuridica stabilita per i beni gravati da usi civici">.

Ritenuto in

DIRITTO

I. Preliminare all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio della Sezione è la verifica della sussistenza, in specie, dei presupposti,

soggettivi ed oggettivi, per l'ammissibilità del richiesto parere, quali indicati dalla Sezione delle Autonomie attraverso l'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di comportamento e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere, a seconda del carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione e la tempistica) e la deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 (che ha definito la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva), nonché quali definiti dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 di cui si dirà appresso.

In altri termini, la Sezione deve verificare e valutare la sussistenza, nel caso al suo esame, dei presupposti legittimanti l'esame nel merito del parere, ossia: la concomitante sussistenza dei requisiti soggettivi (legittimazione alla richiesta) e oggettivi della richiesta. In relazione a tale ultimo presupposto, si evidenzia che:

- i pareri sono previsti esclusivamente nella materia della contabilità pubblica;
- devono avere rilevanza generale;
- non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti;
- non devono creare commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte né essere oggetto di esame da

parte di altri Organi.

Occorre, in sostanza, accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, se il quesito implichi o meno valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere ed occorre, altresì, verificare se l'oggetto del parere riguardi o meno indagini in corso della Procura regionale od eventuali giudizi pendenti innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero presso la magistratura penale, civile o amministrativa.

Quanto alla nozione di contabilità pubblica cui riferirsi per la verifica dell'ammissibilità oggettiva delle richieste di pareri, si richiamano: la deliberazione n. 5/AUT/2006 emessa dalla Sezione delle Autonomie del 10 marzo 2006 e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 emessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di Controllo - intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 -, con le quali è stata definita la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva" atteso che alle Sezioni regionali di controllo non è stata attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica". Posto che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni

Regionali di Controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Pertanto la nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*, non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

II. Ciò precisato, la Sezione osserva che, in specie, la richiesta è formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale della Comune di Lastebasse e, pertanto, sotto il profilo soggettivo la stessa è da ritenersi ammissibile.

Quanto alle condizioni oggettive, il Sindaco del comune di Lastebasse chiede se in attuazione dell'art. 35, commi 8 e ss, del D.L. 24.01.2012, n. 1, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 24.03.2012, n. 27, l'Ente possa ancora investire in titoli di Stato i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico, così come prescrive l'art. 24 della L. 16.06.1927, n. 1766.

Il quesito, pertanto, concerne l'interpretazione relativa alla particolare disciplina giuridica stabilita dalla legge n. 1766/1927, in particolare dall'art. 24, stabilita per i beni gravanti da usi civici e la più recente disposizione normativa (art. 35, commi 8 e ss, del d.l. n. 1/2012 conv. in L. n. 27/2012) che ha sospeso fino a tutto il 2014 del regime di

tesoreria unica c.d. mista agli enti già assoggettati alla tesoreria unica mista (comma 8, art. 35 cit.).

Si ritiene, pertanto, che la questione portata all'esame rientri nel perimetro oggettivo della "*materia della contabilità pubblica*", quale sopra definito, in quanto concerne l'interpretazione della normativa connessa all'utilizzo delle entrate comunali.

Il quesito è, quindi, ammissibile.

III. Nel merito, la normativa fondamentale in materia di usi civici (diritti perpetui spettanti ai membri di una collettività come tali, su beni appartenenti al demanio, o a un comune, o a un privato ovvero diritti d'uso che spettano a coloro che compongono una determinata collettività; diritti inalienabili e imprescrittibili e non soggetti a commercio) è, ancora oggi, contenuta nella Legge 16 giugno 1927, n. 1766 -recante: "Legge di riordinamento degli usi civici nel Regno" - cui ha fatto seguito il R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 che ha approvato il regolamento di attuazione della L. 1766/27, con il quale sono stati definiti nel dettaglio gli istituti previsti dalla legge sul riordinamento degli usi civici ed i relativi procedimenti. Alla luce della richiamata legislazione la liquidazione dei predetti avviene mediante assegnazione (totale o parziale) di un fondo gravato di usi civici ai comuni o alle associazioni, o mediante concessione di enfiteusi sul fondo (se coltivabile), a favore dei coltivatori meno abbienti del comune.

In particolare, l'art. 24, comma primo, della richiamata legge stabilisce, che il capitale di affrancazione dei canoni relativi alle legittimazioni delle occupazioni dei terreni gravati da usi civici debba essere investito in

titoli del debito pubblico intestati al Comune, con vincolo a favore del Ministero dell'economia nazionale (ora delle Politiche Agricole e Forestali), per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione. Analoga "destinazione" prevede il comma secondo dello stesso articolo 24, in riferimento al prezzo derivante in questo caso dalla vendita dei terreni gravati da usi civici dichiarati alienabili a norma dell'art. 12 della stessa legge.

La norma, quindi, non solo stabilisce uno specifico vincolo di destinazione delle entrate *de quibus* alla realizzazione di opere permanenti in favore della collettività, ma dispone anche espressamente che il capitale in tal modo introitato deve essere investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, con vincolo a favore del Ministero competente. Ciò in quanto le dette somme (che, si ricorda, derivano dalla capitalizzazione dei canoni di affranco corrisposti a fronte della legittimazione all'utilizzo particolare di demanio gravato da usi civici ex artt. 9 e 10 della legge n. 1766/1927) sostanzialmente rappresentano il corrispettivo del consolidamento della proprietà del bene in capo al privato possessore e costituiscono entrate a destinazione vincolata che devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del residuo demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale (in accordo con il competente ufficio della Regione, cui sono state trasferite le funzioni in materia di usi civici ex d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616).

III.1. Il comma 8 dell'art. 35 del d.l. n.1/2012 (recante: "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la*

competitività”), convertito con modificazioni nella L. n.27/2012, ha sospeso, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, dal 24.1.2012 (entrata in vigore del decreto) e fino al 31.12.2014, il regime di tesoreria unica “mista”, di cui al d.lgs. n.279/1997, ripristinando per gli enti assoggettati a tale regime il sistema di tesoreria unica “pura”, di cui all’art.1 della L. n.720/1984, con esclusione delle disponibilità derivanti da mutui e prestiti non garantiti da organismi pubblici.

Ciò comporta l’obbligo di versamento in due tranches delle disponibilità liquide esigibili sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto infruttifero, aperte presso la tesoreria statale (art. 8, commi 8 e 9 d.l. cit.) nonché lo smobilizzo e il versamento in contabilità speciale degli investimenti finanziari individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani (comma 9).

Sotto il profilo soggettivo, come peraltro anche chiarito dal MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con circolare n. 11 del 24 marzo 2012, gli enti interessati all’applicazione dei commi 8, 9 e 10 sono gli stessi che, con il regime previgente, erano assoggettati al regime di tesoreria unica mista e di cui in allegato alla richiamata circolare viene fornito l’elenco. Tra questi sono ricompresi i Comuni, con esclusione però di quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che non usufruiscono di contributi statali.

Per quanto riguarda, poi, le risorse diverse da quelle disponibili presso il tesoriere/cassiere bancario la norma recata dall’art. 35 ha previsto

trattamenti diversificati. Ad ogni modo, la richiamata norma esclude dal regime di tesoreria unica, tra le altre, le somme oggetto di investimenti finanziari ed esclude dall'operazione di smobilizzo degli investimenti finanziari - le cui relative risorse, a scadenza, non possono essere reinvestite acquistando nuovi titoli, ma debbono essere utilizzate per far fronte ai pagamenti, ovvero versate alla tesoreria statale rientrando nel circuito del sistema di tesoreria unica - gli investimenti in titoli di Stato italiani.

IV. Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la disciplina introdotta dal richiamato art. 35, comma 8 e ss., del d.l. n. 1/2012, conv. in L. n. 27/2012 non contempri il caso di specie, la cui regolamentazione continua a rinvenirsi nel diritto speciale suo proprio dettato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal suo Regolamento di attuazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Lastebasse (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio dell'8 ottobre 2014.

Il Magistrato Relatore

Il Presidente

f.to Dott.ssa Brandolini Elena

f.to dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 10/10/2014

Il Direttore di Segreteria
f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese