



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 13 aprile 2015, composta da:

| | |
|-----------------------------|------------------------------|
| Dott.ssa Elena BRANDOLINI | Presidente f.f. |
| Dott. Giampiero PIZZICONI | Primo Referendario, relatore |
| Dott. Tiziano TESSARO | Primo Referendario |
| Dott. Francesco MAFFEI | Referendario |
| Dott.ssa Francesca DIMITA | 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 della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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 del Comune di Lastebasse, trasmessa a questa Sezione prot. n. 1191 del 4 marzo 2015 ed acquisita al prot. Cdc n. 1457 in data 6 marzo 2015;

VISTA l'ordinanza n. 15/2015 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Lastebasse, formula alla Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità di investire in opere di interesse della collettività, e tuttavia non appartenenti all'Ente, i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico. In particolare, il primo cittadino, evidenzia:

- che il Comune ha già investito in titoli di Stato la totalità dei fondi provenienti dalla liquidazione di usi civici;
- che detto investimento ha fruttato interessi legali;
- che i fondi sono soggetti ad un vincolo di destinazione ex lege in ragione della loro natura;

- che l'art. 24, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, indica la possibilità di destinare detti fondi ad opere permanenti di interesse generale della popolazione.

Alla luce di dette considerazioni chiede se: "... il Comune possa utilizzare per opere di interesse generale della collettività da effettuarsi su immobili non di proprietà dell'Ente gli importi degli interessi maturati dall'investimento in titoli del debito pubblico dei fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico che, a norma dell'art. 24 della 16.06.1927, 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": nel caso di specie, le opere consisterebbero nel rifacimento dell'intonaco e nella tinteggiatura della Chiesa parrocchiale...".

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Lastebasse, è da ritenersi

ammissibile. In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile. Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n.54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari

situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole "questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale", dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene ammissibile la resa del parere per la sola parte della richiesta riguardante la possibilità da parte del comune di utilizzare gli interessi maturati dall'investimento in titoli del debito pubblico dei fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico, in quanto si ritiene che la questione portata all'esame rientri nel perimetro oggettivo della "materia della contabilità pubblica", quale sopra definito, involgendo l'interpretazione della normativa connessa all'utilizzo delle entrate comunali. La restante parte della richiesta, riguardante la destinazione di detti interessi per il rifacimento dell'intonaco e nella tinteggiatura della Chiesa parrocchiale, concernendo valutazioni su casi o atti gestionali specifici o indicazioni puntuali sul versante gestionale ed essendo priva del carattere dell'astrattezza e genericità, va dichiarata inammissibile.

In questa sede giova preliminarmente premettere che questa Sezione con deliberazione n. 663/2014/PAR si è già pronunciato in merito alla richiesta di parere formulata dello stesso comune istante riguardo alla possibilità di investire in titoli del debito pubblico i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico in costanza dell'operatività di una recente disposizione normativa (art. 35, commi 8 e ss, del d.l. n. 1/2012 conv. in L. n. 27/2012) che aveva sospeso fino a tutto il 2014 il regime di tesoreria unica c.d. mista per gli enti già assoggettati alla tesoreria unica mista. In quella sede il Collegio aveva ritenuto 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 contempra 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 "lasciando quindi impregiudicata ogni interpretazione riferibile alla portata delle disposizioni della citata norma di disciplina degli usi civici". In tal modo confermando la valenza di norme speciali della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e del suo Regolamento di attuazione e della correlativa operatività di detta disciplina per tutte le fattispecie, come quelle poste all'attenzione del Collegio, riguardanti la disciplina degli usi civici. Venendo al merito, la questione ammissibile posta all'attenzione della Sezione si sostanzia nella corretta modalità di utilizzo degli interessi maturati sui titoli del debito pubblico acquistati a seguito delle operazioni di affrancazione dei canoni per effetto di

liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione, degli usi civici, in applicazione delle disposizioni dell'articolo 24 della citata legge 1766/1927. Detto articolo dispone che: "Il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione, sarà investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'economia nazionali, per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione. Egualmente sarà investito in titoli del debito pubblico, intestati come sopra è detto e con identico vincolo, il prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili ai termini dell'art. 12".

Se sul fronte dell'utilizzo dei proventi derivanti dagli usi civici (sorte capitale) la normativa speciale appare univoca, non si rinvencono disposizioni altrettanto specifiche sull'utilizzo degli interessi maturati sulle somme investite in titoli del debito pubblico: ciò, sia nella citata legge 1766/1927 che nel successivo R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 recante "Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno". In quest'ultima disposizione, infatti, viene richiamata unicamente l'ipotesi del mero utilizzo delle somme derivanti da affrancazioni di usi civici apponendovi il vincolo di destinazione previsto dal citato articolo 24 atteso che, all'articolo 33, si dispone: "I canoni imposti in applicazione degli articoli 7 e 10 della legge possono essere

affrancati anche all'atto stesso della conciliazione o della legittimazione ed il capitale di affrancazione resterà vincolato ai termini dell'art. 24 della legge stessa". Peraltro anche dalla normativa regionale sugli usi civici, successivamente intervenuta, non sembrano evincersi chiari indici volti a definire in maniera univoca la questione della destinazione degli interessi maturati sulle somme investite in titoli del debito pubblico atteso che per la regione del Veneto l'apposita disciplina in materia, contemplata nella Legge regionale 22 luglio 1994, n. 31, rubricata "Norme in materia di usi civici", accenna unicamente all'utilizzo delle somme introitate a seguito da alienazioni, mutamenti di destinazione di beni di uso civico e gestioni di terreni, ma nulla a riguardo della destinazione degli eventuali interessi sulle somme soggette a vincolo ex art. 24 della legge 1766/1927. Dispone, infatti, l'articolo 8 della norma regionale, rubricato "Autorizzazione all'alienazione e al mutamento di destinazione" al comma 2, che: "Le somme introitate dal Comune o dall'Amministrazione separata dei beni di uso civico, a seguito delle alienazioni e dei mutamenti di destinazione di terre di uso civico, sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche d'interesse della collettività". Mentre il successivo articolo 10, recante "Forme organizzative di utilizzazione delle terre di uso civico di categoria a)" al comma 2, dispone che: "I proventi introitati dai comuni o dalla Amministrazione separata dei beni di uso civico nella gestione delle terre di uso civico, sono destinati ad interventi volti all'incremento

produttivo e al miglioramento e valorizzazione ambientale delle terre stesse, ovvero a favore della collettività di cittadini titolari del diritto di uso civico”.

Alla luce del ricostruito quadro normativo, che non offre univoche indicazioni per la risoluzione della questione oggetto del parere, la Sezione è dunque chiamata ad esprimersi sulla destinazione delle somme maturate a titolo di interesse sui titoli del debito pubblico acquistati ai sensi del richiamato articolo 24 della legge 1766/1927. Un prima opzione interpretativa, richiamando il dato letterale dell’art. 24, potrebbe indurre a ritenere che l’uso delle somme maturate ad interesse possa seguire il vincolo di destinazione della sorte capitale: di tal che le stesse dovrebbero essere investite in altri titoli del debito pubblico ai sensi del medesimo articolo 24. Ovvero, in base al disposto del medesimo articolo e seguendo analogo approdo ermeneutico, il maturato degli interessi sui titoli potrebbe “...essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione...”.

Qualora si volesse aderire a tale ultima soluzione si pone il problema di cosa la disposizione volesse indicare quali “... opere permanenti di interesse generale...”. La Sezione ritiene quanto al termine “opere” che esso vada letto in ordine al contesto normativo di riferimento che, come visto è finalizzato a rendere compatibile gli interessi pubblici e privati che nella disciplina degli usi civici si intersecano e si sovrappongono. In tale ottica al

termine "opere" quale "...risultato di un lavoro materiale, soprattutto nel campo della tecnica, delle costruzioni..", nella formulazione utilizzata nell'art. 24 va collegato l'aggettivo "permanenti" da intendersi quest'ultimo "...Che rimane durevolmente, che ha durata stabile, che continua a sussistere o a essere tale per un lungo periodo di tempo, senza interruzioni né cambiamenti (è l'opposto di provvisorio, temporaneo)..." (tratto da Dizionario Treccani.it): carattere che nell'intento del legislatore deve dunque connotare le opere da realizzarsi con i proventi degli usi civici. Detto carattere, dunque, impone che i suddetti proventi vadano destinati a realizzare opere nel senso sopra indicato con carattere di durata destinate a soddisfare interessi generali ove questi ultimi, come "...chiarito dalla consolidata giurisprudenza, integrano una categoria logico giuridica nettamente differenziata rispetto a quella delle «opere pubbliche», comprendendo quegli impianti e attrezzature che, sebbene non destinati a scopi di stretta cura della pubblica amministrazione, sono idonee a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzati e gestiti da soggetti privati;..." (Tar Campania, Napoli, Sez. II, n. 5876, del 19 dicembre 2013). Ciò, anche perché la consolidata giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che "...l'espressione «opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti» rende in sostanza il concetto di «opera pubblica», che è appunto opera di interesse generale realizzata da un ente pubblico nell'ambito delle proprie

competenze istituzionali. Essa, pertanto, è stata riferita anche ad un'opera realizzata da un soggetto privato, purché per conto di un ente pubblico, come nella figura della concessione di opere pubbliche o in analoghe figure organizzatorie" (cfr., su tutta la materia, Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 2002 n. 6618; 10 luglio 2000 n. 3860; id. 6 dicembre 1999 n. 2061; id. 10 maggio 1999 n. 536; id. 4 maggio 1998 n. 49..." (Consiglio di Stato Sez. V sentenza 12 luglio 2005 n. 3774).

La Sezione ritiene che l'eventuale carattere che può assumere detta opera permanente ove, come impone l'articolo 24, necessaria, non incida sul vincolo di destinazione che rimane, quindi, immutato sia qualora l'opera venga intesa come pubblica in quanto realizzata da parte di amministrazioni pubbliche sia qualora la si ritenga di pubblica utilità nel senso che seppur realizzata da privata soddisfi interessi della collettività.

Discende dal quadro ricostruttivo sopra delineato che gli interessi maturati sui titoli di stato acquistati in ossequio alle disposizioni di cui all'articolo 24 della Legge 1766/1927 possono essere destinati a scelta del comune o dell'ente interessato: per l'acquisto di ulteriori titoli del debito pubblico intestati al comune o all'ente, ai sensi del citato art. 24; per la realizzazione, ove necessarie, di opere permanenti di interesse generale nel senso sopra illustrato.

Ad avviso della Sezione, peraltro, le somme derivanti da detti interessi potrebbero essere destinate anche alla riduzione dell'eventuale stock di indebitamento esistente a carico dell'ente

che, in ossequio alle disposizioni del medesimo articolo 24, ha acquistato i titoli del debito pubblico. Militano a sostegno di tale ultima opzione, a parere del Collegio, i principi desumibili dall'ordinamento contabile come delineati dalla recente modifica costituzionale intervenuta in tema di equilibri di finanza pubblica. Come noto, infatti, la recente legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha introdotto in modo innovativo all'art. 97 della Costituzione, una specifica e significativa disposizione di principio, irrefragabile, secondo cui le PP.AA., in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nel nostro ordinamento per tutte le Amministrazioni.

Emerge in tale contesto e ancor più rinforzata, l'importanza che il legislatore assegna al valore dell'effettivo equilibrio di bilancio, presente e futuro, in relazione agli eventi potenzialmente lesivi e a quelli che si concretizzano in fenomeni dissolutori dell'integrità stessa del bilancio.

La tutela dei valori dell'equilibrio strutturale del bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento - ritenuti preminenti dal legislatore della novella in stretta aderenza a quanto contenuto nella suddetta riforma costituzionale - viene ora ad essere declinato in concreto anche nel riscritto art. 81 della Costituzione ove in particolare si assegna ad una legge rinforzata la determinazione dei contenuti necessari dell'ordinamento contabile pubblico finalizzati ad attuare

detti principi. La delega costituzionale contemplata nella riforma è stata attuata con la legge n. 243 del 24 dicembre 2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". In detta norma, per quel che interessa in questa sede quanto alle autonomie locali, viene previsto all'articolo 9, rubricato "Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali", comma 1, che "1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti". Mentre al successivo comma 3, si dispone che: "3. Eventuali saldi positivi sono destinati all'estinzione del debito maturato dall'ente. Nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi di cui al primo periodo possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento con le modalità previste dall'articolo 10". Su tale ultima disposizione la Corte dei conti ha avuto modo di sostenere che "Si tratta di una scelta opportuna, resa necessaria dal fatto che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non costituisce una forma di copertura utilizzabile ai fini del rispetto dei saldi fissati in sede europea"

(Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n.30/AUD/12 – Audizione presso Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei deputati sulla Proposta di legge A.C. 5603 recante “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”. Pag 9).

Emerge chiaramente, in relazione al citato articolo 9, l’intento del legislatore, imponendo la regola della destinazione dell’eventuale avanzo all’abbattimento dello stock del debito (delle pubbliche amministrazioni), di ridurre il rapporto tra quest’ultimo ed il Prodotto Interno Lordo, quale indice di verifica del rispetto dei parametri contabili imposti dall’appartenenza all’Unione Europea. Da detto principio emerge, dunque, una tendenza, che in alternativa può essere superata solo con l’utilizzo di detto avanzo per finalità di investimento, che è quella di destinare gli avanzi della gestione per la riduzione dello stock di debito. Tendenza che consente di ritenere, per parallelismo, che anche i proventi derivanti da interessi su risorse con vincolo normativo di destinazione ex art. 24 della Legge 1766/1927, qualora non destinati agli scopi in precedenza evidenziati (ulteriore acquisto di titoli del debito pubblico o realizzazione, ove necessario, di opere permanenti di interesse generale per la popolazione), possano essere destinati alla riduzione dello stock di debito, ove presente, dell’ente che ha proceduto ad acquistare i titoli del debito pubblico con i proventi derivanti da usi civici.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata la parziale inammissibilità, rende il parere nei termini suindicati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Lastebasse.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 13 aprile 2015.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to dott. Giampiero Pizziconi

f.to dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 14/04/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese