



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Anna Maria CARBONE PROSPERETTI	Presidente;
Antonietta BUSSI	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Donatella SCANDURRA	Consigliere;
Antonio DI STAZIO	Primo Referendario, relatore;

*ha adottato la seguente deliberazione
nella Camera di consiglio del 27 ottobre 2015*

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il Decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite di questa Corte n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

Vista la nota n. 6107 prot. del 12 agosto 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Mazzano Romano ha trasmesso una richiesta di parere alla Sezione Regionale di controllo per il Lazio ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n.131/2003;

Vista l'ordinanza n. 47 in data 21 ottobre 2015, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta sopra indicata;

Udito il relatore, Primo Referendario Antonio Di Stazio;

Ritenuto in

FATTO

Con nota n. 6107 prot. del 12 agosto 2015 il Sindaco del Comune di Mazzano Romano ha inoltrato una richiesta di parere a questa Sezione Regionale di Controllo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nella quale, dopo aver premesso e considerato che:

- il Comune di Mazzano Romano in data 19/05/2015 ha provveduto all'adozione della Deliberazione relativa al riaccertamento straordinario dei Residui 2014 ai sensi dell'art. 3 comma 7 del D. Lgs. 118/2011;
- a seguito del riaccertamento l'Ente ha chiuso con un maggior disavanzo di euro - 871.078,35;
- ai sensi del comma 15 dell'art. 3 del citato D. Lgs. n. 118 del 2011 le modalità e i tempi di copertura dell'eventuale maggior disavanzo al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, derivante dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito dell'attuazione del riaccertamento straordinario dei residui, sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno;
- il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 02/04/2015 stabilisce le modalità di ripiano del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui facoltizzando l'ente alla sua copertura in 30 quote costanti;
- l'art. 2, comma 8 lett. b) del citato decreto ministeriale prevede la possibilità di ripiano attraverso "la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le eventuali quote finanziate da debito";
- l'ente possiede un ingente patrimonio gravato da uso civico gestito in conformità alla legge n. 1766 del 1927;
- gli introiti derivanti dall'alienazione patrimoniali di tali beni, ai sensi della Legge Regionale 1/1986, confluiscono tra le somme vincolate genericamente agli investimenti per essere destinati ad opere o servizi pubblici di interesse della collettività, manutenzione e gestione delle opere pubbliche e redazione di strumenti di pianificazione territoriale;
- la cancellazione del vincolo di destinazione ad investimenti ridurrebbe sensibilmente il disavanzo consentendone il ripiano in un arco di tempo di molto inferiore rispetto ai 30 anni previsti per legge;

chiede a questa Sezione se l'Ente, nell'ambito dell'art. 2 comma 8 lett. b) del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 02/04/2015, possa procedere all'utilizzo di somme derivanti dall'alienazione di terreni gravati da uso civico, per ripianare il maggior disavanzo da riaccertamento dei residui attraverso la cancellazione del relativo vincolo di destinazione.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha attribuito alla Corte dei conti.

A tale riguardo, la Sezione è chiamata preliminarmente a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare rilievo al profilo soggettivo, concernente l'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il Sindaco, in quanto organo istituzionale di vertice e di rappresentante legale del Comune, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., è certamente legittimato a formulare la richiesta di parere in questione, che pertanto deve considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, benché la stessa non risulti essere stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali. A tale riguardo, sebbene il mancato inoltro, come da previsione normativa, della richiesta di parere per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (ove istituito), non venga considerato, per giurisprudenza costante della Corte dei conti, anche di questa Sezione (v. deliberazione 113/2014/PAR), quale causa ostativa di ammissibilità della richiesta, il Collegio non può esimersi dal rilevare che il CAL, istituito nella Regione Lazio, risulta da tempo operativo nell'esercizio delle sue funzioni, tra cui quella di collegamento tra i livelli di governo sub-statali e la Corte dei conti nello svolgimento della funzione consultiva ad quest'ultima assegnata dalla legge 131/2003. È, quindi, auspicabile che gli enti interessati non si sottraggano a tale forma istituzionalizzata di trasmissione delle richieste di parere allo scopo di attuare un filtro riguardo a quelle richieste palesemente inammissibili o infondate.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131/2003 - a tenore della quale le richieste di parere devono vertere sulla materia della contabilità pubblica - va raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alle Sezioni Regionali della Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

A tale riguardo, pur essendo stato più volte affermato che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore delle regioni e degli enti locali, e che le attribuzioni consultive si connotano su quelle di controllo, anch'esse conferite dalla legge in funzione collaborativa, è da rammentare che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, intervenendo con una pronuncia in sede di

coordinamento ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della materia della contabilità pubblica, incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi tuttavia in senso dinamico, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Alla luce degli indirizzi sopra richiamati la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, avendo ad oggetto quesiti ermeneutici di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta, in quanto relativi all'ambito di applicazione di norme di natura finanziaria, finalizzate a garantire la corretta gestione del bilancio da parte delle amministrazioni interessate.

MERITO

Nel merito, viene chiesto a questa Sezione se l'Ente possa procedere, ai sensi dell'art. 2 comma 8 lett. b) del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 02/04/2015, all'utilizzo di somme derivanti dall'alienazione di terreni gravati da uso civico per ripianare il maggior disavanzo da riaccertamento dei residui attraverso la cancellazione del relativo vincolo di destinazione.

La soluzione del quesito involge, quindi, l'individuazione di un eventuale vincolo di destinazione specifica da parte dell'ordinamento in ordine alle entrate derivanti dall'alienazione dei terreni gravati da usi civici e la possibilità di cancellare detto vincolo al fine di ripianare il disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui ex D. Lgs. n. 118/2011.

A tale riguardo va osservato che la normativa statale sugli usi civici, dettata dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, introduce un vincolo specifico di destinazione sia per le entrate derivanti dall'affrancazione dei terreni gravati da usi civici (art. 24, comma 1) sia per il prezzo ricavato dalla vendita dei terreni medesimi dichiarati alienabili a norma dell'art. 12 della stessa legge (art. 24, comma 2). Le entrate suddette debbono infatti essere destinate alla realizzazione di opere permanenti di interesse generale per la collettività locale.

Analoga disciplina è contenuta nella legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, e nella successiva legge 26 gennaio 2006, n.6, a seguito del trasferimento alla Regioni delle funzioni in materia di usi civici ai sensi del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

In particolare, l'art. 9, della legge regionale n. 6 del 2006, che ha inserito l'art. 8 bis nella l.r. 1/1986 (rubricato "*Destinazione dei corrispettivi e svincolo delle somme investite*"), espressamente dispone, al comma 1, che i corrispettivi derivanti dall'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 4, 8 e 8 ter (anche, quindi, in caso di alienazione) devono essere impiegati secondo il seguente ordine di priorità per: a) l'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico; b) lo sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; c) gli accertamenti e le verifiche demaniali; d) la realizzazione ed il finanziamento di opere o servizi pubblici di interesse della collettività, la manutenzione e gestione delle opere pubbliche, la redazione di strumenti di pianificazione territoriale.

Il secondo comma del medesimo articolo 9 dispone a sua volta che, qualora non sia possibile impiegare i corrispettivi ai sensi del comma 1, gli stessi devono essere depositati ai sensi della normativa vigente, con vincolo a favore della Regione, la quale, ai sensi del terzo comma, "autorizza l'impiego e lo svincolo di cui ai commi 1 e 2 su richiesta, con deliberazione motivata, dell'ente interessato".

Ne consegue che, anche in base alla normativa regionale vigente, le somme derivanti dalla capitalizzazione dei canoni di affrancazione dei terreni gravati dagli usi civici nonché quelle conseguite con l'alienazione dei fondi medesimi costituiscono entrate a destinazione vincolata che devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale.

Ritiene il Collegio che un siffatto vincolo di destinazione specifica non può giammai essere assimilato al vincolo di generica destinazione di cui fa parola l'art. 2, comma 8 lett. b), del Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2015, e non potrà, pertanto, essere cancellato in funzione dell'utilizzazione delle risorse *de quibus* per ripianare il maggior disavanzo da riaccertamento dei residui effettuato dall'Ente ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. In caso contrario, non sarebbero assicurati il mantenimento e la cura dei beni-valori di interesse della collettività generale (consolidamento della proprietà collettiva di uso civico; sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; opere o servizi pubblici di interesse della collettività) che il legislatore nazionale prima e quello regionale poi hanno inteso salvaguardare in caso di affrancazione e/o di alienazione di terreni gravati da usi civici.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per il Lazio rilascia nelle suestese considerazioni il parere, indicato in epigrafe, richiesto dal Comune di Mazzano Romano.

DISPONE

che a cura della Segreteria copia della presente deliberazione sia trasmessa all'Amministrazione istante in persona del Sindaco pro-tempore e, contestualmente e per debita conoscenza, al Consiglio delle Autonomie Locali del Lazio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 27 ottobre 2015.

IL RELATORE

f.to (dott. Antonio Di Stazio)

IL PRESIDENTE

f.to (dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositato in Segreteria il 27 ottobre 2015

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

f.to Emanuele Landolina