

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 9 febbraio 2018 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Rossana Rummo	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco di San Marco in Lamis (FG), trasmessa in data 25 gennaio 2018 ed assunta in pari data al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia n. 242-25/01/2018-SC-PUG-T75-A;
Vista l'ordinanza n. 10/2018 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 9 febbraio 2018;
udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco della Comune di San Marco in Lamis formula il seguente quesito: "se le somme provenienti dalla riscossione dei canoni annuali dei beni di uso civico, livelli o censi enfiteutici o di natura enfiteutica, sono entrate libere e disponibili per il Comune e pertanto, in quanto tali, possono essere indirizzate al soddisfacimento di bisogni essenziali per l'Ente, col conseguente ritorno economico per l'intera collettività ovvero se debbano essere equiparate alle somme rivenienti dalle affrancazioni ed alienazioni dei beni di uso civico, e pertanto, impegnate in apposito capitolo di bilancio con vincolo di destinazione, per essere utilizzate, previa autorizzazione del Dirigente competente della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 24 della legge fondamentale (n. 1776/27) e del comma 3, dell'art. 9, della L.R. 7/98, per investimenti che valorizzino il residuo demanio civico".

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente

alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto relativo all'interpretazione di disposizioni sulla gestione del patrimonio dell'ente, sull'acquisizione delle entrate comunali e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La risposta al quesito, tuttavia, non può che essere limitata agli aspetti generali ed astratti dell'interpretazione di legge, essendo riservati all'ente i profili afferenti all'applicazione del precetto alla fattispecie concreta.

Passando al merito della richiesta, l'ente chiede se i canoni annuali dei beni di uso civico siano soggetti ai medesimi vincoli di destinazione previsti dalla legge per le somme rivenienti dalle affrancazioni ed alienazioni (art 24 l. 1766/1927).

Questa Corte si è occupata in numerose occasioni della disciplina dei beni di uso civico, sottolineandone la natura di diritti reali di godimento, in quanto diritti perpetui di uso su beni pubblici o privati, riconosciuti in capo ai membri di una collettività (Sezione Controllo Friuli Venezia Giulia parere n. 14 /2016/PAR) ed evidenziando come un eventuale bilancio per la gestione dei beni civici sia soggetto ai medesimi vincoli normativi di quello comunale (Sezione controllo Toscana, delibera n. 137/PAR/2017).

Le utilità patrimoniali che l'ente può ricavare dalla gestione degli usi civici sono di due tipi: un canone di natura enfiteutica (art 10 l. 1766/1927), quale entrata corrente, ed un canone di affrancazione (art 24 l. 1766/1927), quale entrata straordinaria.

Solo per quest'ultima la legge ha previsto un vincolo di destinazione, sancendo 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 nazionale, per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione"*. Poiché il capitale di affrancazione costituisce il corrispettivo della privazione definitiva del diritto per la collettività, il legislatore ha trasferito su di esso quel vincolo di finalizzazione al soddisfacimento dell'interesse della collettività locale che costituisce il tratto caratterizzante dell'istituto degli usi civici.

Quanto osservato trova conferma nella Legge Regionale Puglia n. 7 del 28/01/1998, rubricata *"Usi civici e terre collettive in attuazione della legge 16 giugno 1927 e del regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332"*. L'art 9 della legge, infatti, prevede espressamente un vincolo di destinazione (incremento, in estensione o valore, del residuo demanio civico) con riferimento ai proventi conseguenti agli *"atti di disposizione e/o alienazione"* delle terre di uso civico che siano state acquisite al patrimonio disponibile comunale in quanto destinate dallo strumento urbanistico a diverso esercizio (comma 1). Il vincolo di destinazione, pertanto, afferisce alle somme che costituiscono il corrispettivo di un atto di disposizione del bene, realizzandone il valore di scambio, e non alle somme percepite in corrispondenza degli atti di godimento, realizzandone il mero valore d'uso.

Questa Sezione ha precisato come *"dette somme, derivanti 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"* (e che, conseguentemente, *"giammai esse potranno essere utilizzate per il finanziamento di debiti fuori bilancio"*: Sezione controllo Puglia delibera n. 11/PAR/2010).

Il legislatore non ha previsto un analogo vincolo di destinazione per le entrate derivanti dalla riscossione periodica dei canoni, sicché, in considerazione del carattere tassativo delle entrate a destinazione vincolata, in quanto deroganti al principio di unità del bilancio, le stesse sono estranee al perimetro di applicazione dell'art. 24 l. 1766/1927. Né analogo vincolo è contenuto nella legge regionale della Puglia n. 7 del 28-6-1998, sopra citata.

Come evidenziato dalla Sezione Autonomie i vincoli di destinazione delle entrate devono, necessariamente, derivare o dalla legge (statale o regionale) o da trasferimenti o da prestiti e, in ogni caso, la fonte che impone il vincolo di un'entrata e di una spesa, quand'anche non

direttamente dipendente dalla legge, deve trovare in essa diretto presupposto (delibera n. 3/SEZAUT/2017/QMIG, Corte costituzionale sentenza n. 279/2016).

In senso analogo in merito all'insussistenza di un chiaro ed espresso vincolo di destinazione di fonte legale per entrate derivanti da beni di uso civico diverse da quelle indicate nell'art 24 l. 1766/1917, si è espressa la Sezione controllo Veneto in relazione agli interessi legali maturati sui capitali di affrancazione (parere 210/PAR/2015; in quella sede la Sezione ha ritenuto che gli interessi potessero essere destinati 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).

Per tali ragioni, in assenza di una previsione normativa atta ad imprimere un vincolo di destinazione analogo a quella previsto per i capitali di affrancazione, i canoni enfiteutici di cui agli artt. 9 e 10 l. 1766/1927 costituiscono entrate non vincolate.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Marco in Lamis (FG).

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 9 febbraio 2018.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Depositata in Segreteria il 9 febbraio 2018

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello