

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n.10/ 2008

nelle adunanze del 13 maggio e del 1° luglio 2008

composta dai seguenti magistrati:

Cons.	Francesco Amabile	Presidente f.f. <i>relatore</i>
"	Raffaele Del Grosso	Consigliere
"	Corradino Corrado	"
I° Ref.	Francesco Uccello	"
I° Ref.	Laura Cafasso	"

ha adottato la seguente deliberazione

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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;

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

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

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota in data 10 marzo 2008, n.18758, con la quale il Sindaco del Comune di Battipaglia (SA) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n.12/2008, con la quale l'argomento è stato deferito all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Amabile;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco di Battipaglia, premesso che il Comune ha ottenuto recentemente l'autorizzazione alla sdemanializzazione e alla vendita di alcuni terreni gravati da usi civici assegnati all'ente locale con sentenza del Commissario agli usi civici del 7 novembre 1936 e che in base alla legge n.1766/1927 il corrispettivo della vendita deve essere investito in titoli del debito pubblico, chiede di conoscere se tali corrispettivi possano essere destinati, invece, alla copertura di debiti fuori bilancio in applicazione dell'art. 3, comma 28,

della legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004), considerando l'intero importo dell'alienazione come "plusvalore".

Ad avviso del Sindaco tale soluzione sarebbe possibile, dal momento che la legge n. 350/2003 avrebbe abrogato la normativa anteriore, secondo il principio "*lex posterior derogat priori*" contenuto nell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali che alla legittimazione del soggetto proponente e al contenuto oggettivo del quesito.

Con riferimento al primo profilo, premesso che l'art.7 - comma 8 - della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica* alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*", la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Campania del Consiglio delle autonomie locali, nulla impedisce agli enti territoriali di avanzare ugualmente e direttamente le richieste di parere per mezzo dell'organo di rappresentanza esterna; e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma soprattutto per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione deferita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ricevibile in quanto formulata dal Capo dell'Amministrazione e quindi dall'organo che, ai sensi dell'art.50 del D.lgs.n 267/2000, ha la rappresentanza legale del Comune ed è pertanto legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente verso l'esterno.

Sotto il profilo oggettivo, la Sezione rileva che la questione portata al suo esame concerne l'interpretazione della normativa connessa all'utilizzo delle entrate comunali ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed attiene dunque strettamente alla "*materia della contabilità pubblica*". Prende atto inoltre che la questione prospettata non involge valutazioni sul merito dell'attività amministrativa né si riferisce a fatti sottoposti al vaglio di organi giudicanti e requirenti ed attiene all'astratta interpretazione della normativa applicabile alla fattispecie.

Per le considerazioni innanzi esposte la richiesta di parere è da ritenere ricevibile ed ammissibile.

Nel merito della questione sottoposta al suo esame, il Collegio osserva come l'opinione della referente Amministrazione (secondo cui la disposizione recata dall'art. 24, II° comma, della legge n. 1766/1927 sarebbe stata abrogata tacitamente dalla norma contenuta nell'art.3, comma 28, della legge n. 350/2003) avrebbe pregio laddove fra le due disposizioni sussistesse incompatibilità assoluta. Qualora, invece, la norma nuova fosse compatibile con quella preesistente ovvero non si inserisse all'interno di una nuova disciplina che regolasse l'intera

materia, non vi sarebbe antinomia e le due norme coesisterebbero con diverso ambito di operatività, non trovando applicazione, in tal caso, il principio "*lex posterior derogat priori*".

E' il caso, dunque, di procedere all'esame delle due disposizioni innanzi richiamate per definirne i relativi spazi di efficacia operativa.

L'art. 24, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 stabilisce che il prezzo di vendita dei terreni gravati da usi civici assegnati ai Comuni e dichiarati alienabili ai termini dell'art.12 della stessa legge sarà 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.

Tale norma è di diritto speciale, in ragione della particolare disciplina giuridica stabilita per i beni gravati da usi civici.

L'art. 3, comma 28, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), con disposizione di carattere generale, consente, invece, agli enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese aventi carattere non permanente connesse alle finalità previste dall'articolo 187, comma 2, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, concernenti l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Questa norma è di particolare importanza per gli enti locali, perché intesa a favorire il mantenimento dell'equilibrio della gestione finanziaria e il ripiano della gestione debitoria dei predetti enti in un momento di notoria ristrettezza delle risorse finanziarie, dovuta sia alla riduzione dei trasferimenti erariali che al contenimento degli strumenti di incremento delle entrate correnti. Invero, per effetto di questa disposizione, il legislatore ha reso possibile l'impiego di entrate in conto capitale, quali sono quelle derivanti dal plusvalore da alienazione di beni patrimoniali, per la copertura di debiti fuori bilancio e per il finanziamento dei provvedimenti di riequilibrio dei bilanci.

E' appena il caso di sottolineare che la disposizione ha trovato opportuna integrazione con altra norma, introdotta dal comma 66 dell'articolo unico della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha consentito agli enti locali di utilizzare le suddette entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali anche per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

Ai fini di una compiuta comprensione delle due norme testé riportate, va ricordato che il comma 6, dell'art. 162 del TUEL n. 267/2000 stabilisce che "...le previsioni di competenza relative alle spese correnti, sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, *salvo le eccezioni previste per legge...*". Se, dunque, alla stregua di tale disposizione le entrate correnti e le altre fonti di entrata espressamente previste dalla legge devono offrire copertura non solo alle spese correnti ma

anche agli oneri di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, ciò dimostra che i citati proventi di natura patrimoniale derivanti da plusvalore, nonostante il loro carattere di entrata eccezionale estranea alla gestione economica corrente, rientrano, a pieno titolo, tra le risorse utilizzabili dall'Ente per garantire gli equilibri di bilancio.

Tanto premesso, si deve procedere ad un esame più analitico delle due fattispecie di cui trattasi.

Non vi è dubbio che il secondo comma dell'art. 24 della legge n. 1766/1927 rappresenta una ipotesi particolare della fattispecie descritta al comma 28, dell'art. 3, della legge n. 350/2003, poiché la vendita di un terreno gravato da usi civici (art. 24) costituisce una "sottofattispecie" della più generale previsione normativa (art. 3) della vendita di un bene patrimoniale immobiliare. Tuttavia, la relazione di specialità che intercorre tra le due fattispecie non è unilaterale, bensì bilaterale o reciproca, dal momento che anche la disposizione di cui alla legge n. 350/2003 presenta un *quid pluris* rispetto al *genus* comune alle due norme costituito dal "prezzo della vendita", vale a dire un elemento specializzante rappresentato dalla realizzazione di un "plusvalore" (elemento che, viceversa, nel disposto della legge n. 1766/1927 risulta privo di autonoma rilevanza giuridica).

Tale caratteristica normativa impedisce di risolvere il concorso di norme in base al principio ermeneutico della specialità (*lex specialis derogat generali*), che considera prevalente la norma speciale in quanto, diversamente, la stessa non troverebbe mai applicazione.

Né può ritenersi applicabile il criterio cronologico (*lex posterior derogat priori*) previsto dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, che risolve il problema del conflitto tra norme secondo il principio della successione delle leggi nel tempo. Nel caso all'esame, infatti, manca un obiettivo e totale contrasto tra la norma successiva e quella antecedente tale da rendere impossibile la loro contemporanea applicazione, poiché nel caso di conseguimento di un "plusvalore" - da intendersi come la quota parte dei proventi della vendita di un bene patrimoniale eccedente quella necessaria alla "ricostituzione" del bene ceduto - non è preclusa la possibilità che l'importo residuo del prezzo di vendita, corrispondente al valore economico del bene alienato, venga destinato ad investimenti in titoli del debito pubblico intestati al Comune come previsto dall'art. 24, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

In sostanza, la relazione di interferenza tra le due norme si risolve in una sorta di interpretazione restrittiva *ex lege* della locuzione "prezzo di vendita" riferita ai terreni gravati da usi civici, provento che il Comune deve investire in titoli di debito pubblico e destinare ad opere permanenti di interesse pubblico per la popolazione residente. Invero, dopo l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 28, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il corrispettivo della cessione da reinvestire è soltanto la parte del prezzo corrispondente al valore contabile di acquisto del bene dismesso (come indicato nel registro dei cespiti ammortizzabili) al netto unicamente degli ammortamenti contabilizzati secondo le modalità

previste dall'articolo 167 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (iscrizione nel bilancio di previsione e confluenza dell'accantonamento nell'avanzo di amministrazione).

Tale applicazione ermeneutica appare conforme ai principi ispiratori di entrambe le discipline all'esame: da un lato, quello desumibile dall'art. 24 della legge n. 1766/1927, che ha inteso vincolare il valore del bene demaniale dismesso alla realizzazione di opere di utilità permanente in favore della popolazione privata del bene; dall'altro, il principio risultante dall'art. 3, comma 28, della legge finanziaria 2004, che consente agli enti locali di provvedere eccezionalmente al riequilibrio di bilancio con entrate straordinarie provenienti dalla dismissione dei cespiti immobiliari.

Conseguentemente, il termine "plusvalore" da considerare ai fini dell'articolo 3, comma 28, della legge n. 350/2003, in quanto inserito all'interno di una fattispecie che fa eccezione al principio generale dell'equilibrio di parte corrente di cui all'art. 162, comma 6, del TUEL, va inteso nel suo valore semantico centrale di "differenza tra l'entrata derivante dalla cessione del bene patrimoniale e il corrispondente valore contabile del cespite, iscritto nell'attivo del conto del patrimonio, al lordo dell'eventuale fondo di ammortamento economico".

Pertanto, diversamente da quanto ipotizzato dal Sindaco di Battipaglia, il Collegio ritiene che il plusvalore utilizzabile per le finalità previste dall'art. 187, secondo comma, del TUEL (tra cui è prevista anche la copertura dei debiti fuori bilancio) non potrebbe in alcun caso corrispondere all'intero importo dell'alienazione, in quanto la determinazione del valore contabile del bene non può prescindere da una valutazione veritiera e corretta dello stesso secondo i principi espressi all'art. 230, comma 4, del TUEL. In assenza di tale presupposto, cui è collegato anche l'aggiornamento costante dell'inventario e la rivalutazione dei beni in conseguenza degli aumenti di valore derivanti da interventi di manutenzione straordinaria o da altri fattori contemplati dalla normativa, la valutazione della plusvalenza non risulterebbe corretta e la sua imputazione a spesa corrente avverrebbe a detrimento della dotazione patrimoniale dell'Ente.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Battipaglia.

Così deliberato in Napoli, nelle Camere di consiglio del 13 maggio e del 1° luglio 2008.

II PRESIDENTE f.f. RELATORE

f.to dott. Francesco Amabile

Depositata in segreteria in data 1 LUGLIO 2008

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO DI SUPPORTO

f.to Dott. Giuseppe Volpe