

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 20 settembre 2013

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013";

Visto il decreto presidenziale n° 4 del 23 maggio 2013 in ordine alle modalità di attribuzione delle richieste di parere ai magistrati istruttori;

Vista la nota del 2 luglio 2013, a firma del Sindaco del Comune di Casoria, acquisita al protocollo n. 3081 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 8 luglio 2013, con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista la nota del 9 luglio 2013 con la quale è stata assegnata, d'ordine del Presidente, la richiesta di parere al relatore;

Vista l'ordinanza presidenziale n°23/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Innocenza Zaffina,

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Casoria (NA) ha sollecitato un parere in ordine alla seguente questione: " (...) *il Comune di Casoria intende cedere alcuni terreni agricoli ubicati presso il territorio di un altro Comune al fine di ridurre il proprio debito pubblico. L'amministrazione comunale nel procedimento di alienazione degli immobili intende ispirarsi ai criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, ai sensi della legge n. 241/1990. A tal proposito, il Comune di Casoria sta verificando sia il criterio di stima che il metodo di vendita dei predetti terreni. Con riferimento alla valutazione dei terreni agricoli, l'Ente pubblico evidenzia che il comma primo dell'art. 66 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella Legge 24 marzo 2012, n. 27 dispone che il prezzo dei terreni da porre a base delle procedure di vendita di cui al predetto comma è determinato sulla base di valori agricoli medi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Alla luce di quanto disposto dal comma primo, nella determinazione del prezzo di vendita dei terreni agricoli comunali esiste una disparità notevole tra il criterio di stima del valore agricolo medio previsto dal comma 1, dell'art. 66 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella Legge 24 marzo 2012, n. 27 ed il valore al più probabile*

prezzo di mercato attuale, valutato in rapporto alla ubicazione, alla consistenza, alla destinazione urbanistica, alla appetibilità commerciale.

- Poiché l'Amministrazione comunale da una parte, in applicazione del principio di economicità, intende realizzare il miglior profitto nella vendita degli immobili agricoli cedendoli al valore di mercato, dall'altra vuole verificare quali sono i margini entro i quali determinare il prezzo del singolo terreno tenuto conto che la valutazione da porre a base delle procedure di vendita di cui al comma 1 dell'art. 66 D.L. 1/2012 è determinata sulla base di valori agricoli medi;

- Per quanto riguarda il metodo di vendita, il Comune di Casoria ritiene che le soluzioni prospettabili dell'asta pubblica e della trattativa privata con scelta del contraente sembrerebbero entrambe legittime ai sensi della Legge di contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) l'asta pubblica rappresenterebbe la regola generale ed il sistema che meglio dovrebbe garantire la concorrenzialità e, quindi, attraverso quest'ultima, la scelta economicamente più vantaggiosa per la P.A. nel raggiungimento di un obiettivo prettamente economico finanziario. A norma dell'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 ("Provvidenze a favore della piccola proprietà contadina") richiamato nel citato art. 13 della Legge 23 aprile 1949, n. 165, la trattativa privata potrebbe essere la modalità attraverso la quale, nel perseguimento di finalità "sociali", la P.A. potrebbe dare rilievo e tutelare posizioni degne di particolare valorizzazione (come, nel caso di specie, la vendita a favore degli affittuari, che utilizzano e coltivano i terreni oggetto di alienazione da tempo immemorabile).

(...) Considerato che la questione ha notevole incidenza sul bilancio dell'ente e sulla corretta formazione dello stesso. Considerato che sussiste incertezza sulle modalità di alienazione del patrimonio immobiliare agricolo sia sotto il profilo della valutazione del prezzo che sotto quello della scelta del metodo di cessione. Si chiede (...) il parere circa: a) la legittimità dell'alienazione dei terreni agricoli di proprietà del Comune di Casoria determinata al prezzo di mercato attuale valutato in rapporto alla ubicazione, alla consistenza, alla destinazione urbanistica, alla appetibilità commerciale;

b) l'esistenza di un eventuale obbligo di alienare i predetti immobili al prezzo stabilito dall'art. 66 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 ed i margini di determinazione del prezzo dei predetti terreni agricoli;

c) la possibilità di cedere i terreni mediante trattativa privata in deroga alla regola generale dell'asta pubblica prevista dal R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 ed in deroga alla disciplina che prevede l'asta pubblica per i beni il cui valore superi i 100.000 euro ai sensi dell'art. 66 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, nel rispetto delle disposizioni in materia di prelazione agraria".

DIRITTO

In via preliminare, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 che prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali". A tale riguardo, ritiene la Sezione di non doversi

discostare dall'orientamento sinora seguito da tutte le Sezioni regionali di controllo, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pure previsto nello Statuto della Regione Campania approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può essere ostativa all'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali e alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se e in quanto formulata, come nel caso in esame, dal Sindaco del Comune, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del Decreto legislativo n. 267/2000.

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sotto il profilo oggettivo, si rende necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie. La sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va, innanzitutto, scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Secondo l'indirizzo espresso dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, deve assumere un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Sempre sotto il profilo oggettivo, è stato chiarito dalla Corte dei conti che *"la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale"*, in quanto *"ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006).

Inoltre, si rende necessario verificare se il richiesto parere non implichi la valutazione di una vicenda amministrativo-gestionale specifica e concreta già perfezionatasi o "in itinere" e se le questioni poste dall'Ente istante siano oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio

innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Alla stregua dei sopra richiamati principi, la Sezione ritiene che vada esclusa, in questa sede, qualsiasi valutazione circa la specifica e concreta questione posta dal Sindaco, in merito all'individuazione del criterio di stima e delle modalità di vendita dei terreni agricoli di proprietà comunale e, in particolare, in relazione alla legittimità delle prospettate ipotesi gestionali; ciò, in ragione del limite funzionale dell'attività consultiva della Corte dei conti rappresentato dalla necessità che la prefata attività non si trasformi in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte medesima (cfr. atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Si ribadisce, infatti, che la funzione consultiva non può interferire, ancorché potenzialmente, con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti e *"non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013). Va, infine, esclusa qualsiasi valutazione sui rapporti intercorrenti tra il Comune e i soggetti titolari di interessi giuridicamente tutelati, correlati ai beni immobili oggetto di dismissione (come nel caso delle ipotesi di prelazione agraria, pure prospettate dal Comune istante nel quesito di cui alla lett. c), trattandosi di questioni non rientranti nella nozione di contabilità pubblica (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 60/CONT/10 del 7.12.2010).

L'attività consultiva di questa Sezione va, pertanto, limitata all'individuazione dei principi generali in materia di alienazione del patrimonio immobiliare e, in particolare, di quello agricolo, come evincibili dalla normativa vigente, in quanto trattasi di questione rientrante nella disciplina del patrimonio.

Entro i limiti sopra prospettati, la richiesta di parere può essere esaminata

Nel Merito

Si evidenzia preliminarmente che, come peraltro rilevato dal Comune istante, è tuttora vigente per gli atti di gestione del patrimonio delle pubbliche amministrazioni l'art. 3 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2240 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), secondo cui, *"I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata"*. Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 1, *"qualora, per speciali ed eccezionali circostanze, che dovranno risultare nel decreto di approvazione del contratto, non*

possano essere utilmente seguite le forme indicate negli artt. 3 e 4, il contratto potrà essere concluso a trattativa privata".

I principi affermati dalle predette norme sono rinvenibili anche nel Regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827) e, in particolare, nell'art. 37, comma 1, in base al quale *"Tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli".* Inoltre, ai sensi dell'art. 41, *"si procede alla stipulazione dei contratti a trattativa privata: 1) Quando gl'incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte; 2) Per l'acquisto di cose la cui produzione è garantita da privativa industriale, o per la cui natura non è possibile promuovere il concorso di pubbliche offerte; 3) Quando trattasi di acquisto di macchine, strumenti od oggetti di precisione che una sola ditta può fornire con i requisiti tecnici e il grado di perfezione richiesti; 4) Quando si debbano prendere in affitto locali destinati a servizi governativi; 5) Quando l'urgenza dei lavori, acquisti, trasporti e forniture sia tale da non consentire l'indugio degli incanti o della licitazione; 6) E in genere in ogni altro caso in cui ricorrono speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli artt. da 37 a 40 del presente regolamento. Nei casi previsti dal presente articolo la ragione per la quale si ricorre alla trattativa privata, deve essere indicata nel decreto di approvazione del contratto e dimostrata al Consiglio di Stato quando occorra il suo preventivo avviso".*

I principi generali desumibili dalle predette norme sono fatti salvi dalle disposizioni di cui alla legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo). In particolare, l'art.12 della richiamata legge prevede che: *"(...) i Comuni e le Province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla Legge 24 dicembre 1908 n°783 e successive modificazioni ed al regolamento approvato con RD 17 giugno 1909 n°454 e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato (...)"*

È, pertanto, consolidato nell'ordinamento giuridico contabile il principio secondo cui la procedura ad evidenza pubblica rappresenta un indispensabile presidio a tutela del corretto dispiegarsi della libertà di concorrenza, della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione; da tale principio, confermato anche dai successivi interventi legislativi e dalla giurisprudenza (*ex multis*, Cass., sez. III civile, 12.1.2006, n. 411; TAR Lazio, s. 8.11.2007, n. 10993; Corte Giustizia, CE, 13 settembre 2007, C-260/04; 13 ottobre 2005, C-458/03), consegue che *"la trattativa privata costituisce modulo di formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione pubblica di carattere eccezionale, suscettibile di*

essere applicato esclusivamente in presenza di specifici presupposti da individuarsi ed esplicitarsi a monte della procedura, proprio per giustificare la deroga alle regole ordinarie dell'evidenza pubblica" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 14.4.2008, n. 1600).

Per quanto concerne gli enti territoriali, va, inoltre, richiamata la norma di cui all'articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui, *"per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.*

2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili (...)".

Dal tenore letterale della norma si evince che la discrezionalità del Comune, nel deliberare il trasferimento di un bene nella categoria del patrimonio disponibile e nella individuazione delle concrete modalità di valorizzazione, incontra un duplice limite: da un lato, il bene di proprietà comunale può essere inserito nel piano delle alienazioni e valorizzazioni solo in quanto non è più funzionale alle finalità istituzionali dell'Ente locale (cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 21 aprile 1989, n. 1889); dall'altro, la dismissione e le altre modalità di gestione e valorizzazione del bene devono essere svolte nel rispetto dell'interesse pubblico, ossia dell'interesse alla trasparenza e correttezza della azione della pubblica amministrazione, primariamente soddisfatto dal ricorso a "strumenti competitivi" per la scelta dei contraenti (cfr. Corte Costituzionale con sentenza del 16 - 30 dicembre 2009, n. 340).

In relazione alla vendita di terreni agricoli di proprietà pubblica, va poi richiamato l'art. 5, comma 1, del D.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114 (Provvidenza a favore della piccola proprietà contadina", secondo cui *"Lo Stato, le Province, i Comuni sono autorizzati a vendere, con licitazione privata, tra le persone indicate all'art. 1, lettera, a) ed, eventualmente, cooperative agricole previste dall'art. 3 e gli enti e società, di cui all'art. 4, i fondi rustici di natura*

patrimoniale da destinare alla formazione della proprietà contadina, alle condizioni previste dallo stesso art. 1. Il Ministro per l'agricoltura e le foreste, di concerto con i Ministri per l'interno, per le finanze e per il tesoro, può rendere obbligatorio, per le Province ed i Comuni, di sottoporre a vendita quella parte dei loro fondi rustici di natura patrimoniale che risulti non coltivata od insufficientemente coltivata, in relazione alle qualità dei fondi stessi ed ai metodi di coltivazione ordinari della località, ed appaia suscettibile, con un migliore ordinamento, di conveniente e notevole incremento produttivo. Nei casi previsti dai commi precedenti, alla vendita può essere sostituita la costituzione in enfiteusi perpetua, con canone in natura. I Ministri per le finanze e per l'agricoltura e le foreste provvederanno alla determinazione dei beni patrimoniali dello Stato, da destinare alla formazione della piccola proprietà contadina, con particolare riguardo ai beni confiscati in dipendenza delle sanzioni punitive contro il fascismo".

Sebbene non espressamente abrogate, le norme sopra richiamate risultano in gran parte non più applicabili, dal momento che presuppongono l'esistenza di un ordinamento giuridico in cui non erano ancora state istituite le Regioni (v. in tal senso, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 261 del 28 giugno 2012) e non era riconosciuta posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (v. art. 114, Cost., ora sostituito dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

Sempre sulle procedure di dismissione dei terreni agricoli è poi intervenuto l'articolo 7 della legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012) che aveva disposto l'alienazione a cura dell'Agenzia del Demanio dei terreni agricoli di proprietà dello Stato non utilizzabili per altre finalità istituzionali. Il cit. art. 7 è stato abrogato dall'articolo 66 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, mediante l'introduzione di una nuova disciplina per l'alienazione dei "terreni agricoli e a vocazione agricola".

Va, in proposito, richiamato integralmente l'art. 66 (Dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola), anche al fine di evidenziarne l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione: *"1. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con decreto di natura non Regolamentare da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio nonché su segnalazione dei soggetti interessati, individua i terreni agricoli e a vocazione agricola, non utilizzabili per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato non ricompresi negli elenchi predisposti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, nonché di proprietà degli enti pubblici nazionali, da locare o alienare a cura dell'Agenzia del demanio mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro e mediante asta pubblica per quelli di valore pari o superiore a 100.000 euro. L'individuazione del bene ne determina il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato. Ai citati decreti di individuazione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 3, 4 e 5, del decreto-legge*

25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Il prezzo dei terreni da porre a base delle procedure di vendita di cui al presente comma è determinato sulla base di valori agricoli medi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Con il decreto di cui al primo periodo sono altresì stabilite le modalità di attuazione del presente articolo.

2. I beni di cui al comma 1 possono formare oggetto delle operazioni di riordino fondiario di cui all'articolo 4 della legge 15 dicembre 1998, n. 441.

3. Nelle procedure di alienazione e locazione dei terreni di cui al comma 1, al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile è riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli, così come definiti ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.

4. Ai contratti di alienazione del presente articolo si applicano le agevolazioni previste dall'articolo 5-bis, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

4-bis. Ai contratti di affitto di cui al presente articolo si applicano le agevolazioni previste dall'articolo 14, comma 3, della legge 15 dicembre 1998, n. 441, come sostituito dal comma 4-ter del presente articolo, e dall'articolo 5-bis, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.

4-ter. Il comma 3 dell'articolo 14 della legge 15 dicembre 1998, n. 441, è sostituito dal seguente:

"3. Ai soli fini delle imposte sui redditi, le rivalutazioni dei redditi dominicali ed agrari previste dall'articolo 31, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e dall'articolo 3, comma 50, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione non si applicano per i periodi di imposta durante i quali i terreni assoggettati alle medesime rivalutazioni sono concessi in affitto per usi agricoli per un periodo non inferiore a cinque anni, con diritto di precedenza alla scadenza, a giovani che non hanno compiuto i 40 anni, aventi la qualifica di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale, anche in forma societaria purché, in quest'ultimo caso, la maggioranza delle quote o del capitale sociale sia detenuto da giovani in possesso delle suddette qualifiche di coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale. Le qualifiche di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale, di cui al presente comma, si possono acquisire entro due anni dalla stipula del contratto di affitto".

5. I giovani imprenditori agricoli che acquistano la proprietà dei terreni alienati ai sensi del presente articolo possono accedere ai benefici di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni.

6. Per i terreni ricadenti all'interno di aree protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, l'Agenzia del demanio acquisisce preventivamente l'assenso alla vendita o alla cessione in affitto da parte degli enti gestori delle medesime aree.

7. Le regioni, le province, i comuni, anche su richiesta dei soggetti interessati possono vendere o cedere in locazione, per le finalità e con le modalità di cui al comma 1, i beni di loro

proprietà agricoli e a vocazione agricola e compresi quelli attribuiti ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85; a tal fine possono conferire all'Agenzia del demanio mandato irrevocabile a vendere e a cedere in locazione. In ogni caso, le regioni, le province, i comuni sono tenuti a destinare, nel rispetto della loro autonomia organizzativa e secondo i rispettivi strumenti, una quota superiore alla metà dei beni medesimi a giovani che non abbiano compiuto il quarantesimo anno di età. L'Agenzia provvede al versamento agli enti territoriali già proprietari dei proventi derivanti dalla vendita al netto dei costi sostenuti e documentati.

8. Ai terreni alienati o locati ai sensi del presente articolo non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari.

9. Le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al netto dei costi sostenuti dall'Agenzia del demanio per le attività svolte, sono destinate alla riduzione del debito pubblico. Gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

10. L'articolo 7 della legge 12 novembre 2011, n. 183 e l'articolo 4-quinquies del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sono abrogati”.

Le norme appena richiamate sono state fatte oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 63 del 5 aprile 2013) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 66, comma 9, secondo periodo, del cit. DL 1/2012, nella parte in cui prevede che gli enti territoriali, in assenza di debito pubblico, o per la parte eventualmente eccedente, debbano destinare le risorse derivanti delle operazioni di dismissione di cui ai commi precedenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Dalle premesse della pronuncia della Corte costituzionale si evincono elementi idonei a individuare la ratio delle norme in esame, in quanto *“la correlazione funzionale - che l'art. 66, comma 9, del decreto-legge n. 1 del 2012 impone tra operazione di dismissione dei terreni demaniali, sia dello Stato che delle Regioni ed altri enti territoriali, e riduzione del debito rispettivo - risponde, infatti, proprio per tale complessiva estensione, ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica. Si tratta, pertanto, di una disposizione che, per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica. E che, come tale, non è invasiva delle attribuzioni della Regione nella materia stessa, in quanto il finalismo della previsione normativa esclude che possa invocarsi - come fa la Regione - la logica della norma di dettaglio. Invero, una volta assunto l'obiettivo di carattere generale della*

riduzione dei debiti dei vari enti in funzione del risanamento della finanza pubblica attraverso la dismissione di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione appare mezzo necessario al suo raggiungimento. E ciò tanto più se si considera che il comma 7 dell'art. 66, come fa manifesto il «può» in esso contenuto, lascia alle Regioni la facoltà di scegliere se procedere o meno alla riduzione del debito tramite le dismissioni dei beni di cui trattasi. (...) A sua volta, il vulnus - che la ricorrente sostiene arrecato dalla disposizione stessa agli articoli 42, 119, sesto comma, e 118 Cost., per l'asserita interferenza nei suoi poteri di disposizione ed esercizio di funzioni amministrative, relativi a propri beni - risulta insussistente, tenuto conto, da un lato, che la dismissione dei beni costituisce un atto che è adottato dagli enti territoriali in piena autonomia (comma 7 dell'art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012) e, dall'altro, che la previsione della destinazione delle risorse derivanti dalle dismissioni alla riduzione del debito dell'ente - esprimendo, come visto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - può legittimamente comportare una limitazione dell'autonomia amministrativa della Regione".

Da quanto sopra, consegue che, nel rispetto dell'autonomia decisionale degli enti locali, è "facoltà" dei Comuni alienare i terreni agricoli o a vocazione agricola di loro proprietà per le finalità di cui all'art.66, comma 9, e con le modalità di cui al comma 1 (cfr. art. 66, comma 7). Tuttavia, una volta che l'ente locale decida di avvalersi del complesso normativo di cui all'art. 66, non può che perseguire l'obiettivo della riduzione del debito pubblico (art.66 comma 9), da intendersi come importo complessivo dei prestiti assunti ai sensi dell'art.119, comma 6, Cost. Inoltre, l' Ente locale dovrà seguire le specifiche modalità di cui al comma 1: in particolare, il prezzo da porre a base delle procedure di vendita dovrà essere determinato sulla base di valori agricoli medi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Al medesimo D.P.R. è demandata la definizione delle modalità di attuazione dell'articolo.

Sebbene l'art. 66, comma 7, nell'estendere anche agli enti locali la facoltà di avvalersi delle procedure di vendita previste per lo Stato e gli enti nazionali, richiami esclusivamente il comma 1, si ritiene che siano applicabili agli enti locali anche le norme di cui ai commi 2 e ss.

Le modalità di vendita e la determinazione del prezzo da porre a base delle procedure di vendita sono, infatti, da mettere in diretta correlazione con la ratio della normativa che attiene, da un lato, alla "riduzione del debito pubblico" e, dall'altro, al rilievo economico-sociale attribuito dal legislatore alla proprietà agricola, per il tramite, tra l'altro, della previsione dell'immutabilità ventennale della destinazione urbanistica del terreno dismesso (cit. art. 66, comma 8) e del diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli (cit. art. 66, comma 3).

La questione circa i rapporti intercorrenti tra le norme (tuttora vigenti nell'ordinamento giuridico italiano) che prevedono diverse ipotesi di prelazione agraria non attengono, come si è detto in premessa, alla materia della contabilità pubblica. Ciò che va, invece, evidenziato in questa sede è che la normativa in commento se, da un lato, è finalizzata ad agevolare la dismissione dei terreni agricoli e a vocazione agricola non più strumentali all'esercizio di funzioni

istituzionali ai fini della diminuzione del debito pubblico; dall'altro lato, è volta alla tutela della destinazione agricola del terreno. Tali finalità giustificano la previsione di un prezzo posto a base della procedura di vendita presumibilmente inferiore a quello di mercato. La ratio della normativa è peraltro rafforzata, come sopra rilevato, dalla disposizione in base alla quale *“ai terreni alienati ai sensi del presente articolo non può essere attribuita una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei pubblici registri immobiliari”* (cit., art. 66, comma 8). Ciò al fine di evitare *“il rischio di speculazioni legato alla durata troppo breve del vincolo di destinazione d'uso”* (cfr. Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione D.L. 1/2012 – A.C. 5025).

In conclusione, a fronte del tenore letterale della norma, che obbliga le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali ad avviare la dismissione di una determinata categoria di immobili, appare chiaro che il legislatore statale ha inteso rimettere all'autonomia decisionale e organizzativa degli enti locali la scelta di avviare o meno le procedure di dismissione dei terreni agricoli o a vocazione agricola previste dalla normativa in esame. Tale scelta, una volta intrapresa, non può però essere limitata all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, ma dovrà estendersi anche all'applicazione del complesso normativo di cui al cit. art. 66 (comma 2 e ss.), in linea con la ratio dell'intervento legislativo, come sopra delineata.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania rende il parere nei termini suindicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 20 settembre 2013.

IL RELATORE

f.to Ref. Innocenza Zaffina

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 20 settembre 2013

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi