

Delibera n. 9/2007/par

Deliberazione n. 9/pareri/2007

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Donato Maria Fino	Consigliere
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
avv. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario

(relatore)

dott. Alessandra Sanguigni	Referendario
----------------------------	--------------

nell'adunanza del 15 febbraio 2007

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 2002 dell'11 gennaio 2007 con la quale il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio (Mi) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio;

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio, richiamata la procedura seguita dall'Amministrazione per addivenire al "*trasferimento in proprietà di alcune aree (immobili) incluse nel Piano di Zona Consortile per l'edilizia economica e popolare già concesse in Diritto di Superficie*", così come previsto dall'art. 31, co. 48 della l. n. 448 del 1998 e, in particolare, le modalità di determinazione del corrispettivo contenute nella delibera del Consiglio comunale n. 54 del 26 luglio 2004, ha chiesto il parere della Sezione sia in merito alla legittimità della predetta delibera che in ordine alla possibilità che, nel caso di mancata adesione da parte dei soggetti coinvolti, l'Amministrazione possa apportare un'ulteriore riduzione al corrispettivo, così come determinato nella citata delibera consiliare.

OSSERVA CHE

-

Il Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio, richiamando la norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha formulato una richiesta diretta ad ottenere il parere della Sezione sia in ordine alla legittimità della delibera n. 54, assunta il 26 luglio 2006 dal Consiglio comunale, avente ad oggetto la determinazione del corrispettivo necessario per la trasformazione del diritto di superficie degli immobili compresi nel Piano di Zona consortile per l'edilizia economica e popolare, che in relazione alla possibilità di modificare il corrispettivo previsto da detta delibera, ove i soggetti interessati non aderissero alla procedura di trasformazione del diritto ed alla conseguente cessione.

1) La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità

della richiesta, anche in relazione alla particolare domanda proveniente dal Sindaco del Comune di Cernusco sul Naviglio che sembra richiedere, in primo luogo, il parere in ordine alla legittimità di una delibera già adottata dal Consiglio Comunale.

1.1) L'art. 7, co. 8 della legge 6 giugno 2003, n. 131 prevede che i Comuni possano chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti "*ulteriori forme di collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica*".

La norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, mette in luce che i Comuni, così come le amministrazioni regionali e provinciali, possono rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste.

Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "*collaborazione*", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce, quindi, come risulta dalla normativa richiamata, le possibilità di intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione poiché nella prima parte del comma ottavo dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "*ulteriori forme di collaborazione*", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

Il legislatore non ha specificato quali siano queste ulteriori forme di collaborazione ma ne ha indicato solo le finalità, lasciando in questo modo all'autonomia degli enti territoriali la libertà di definire l'ambito della richiesta di collaborazione, in relazione alle specifiche esigenze di ciascuna amministrazione.

La soluzione appare ragionevole e condivisibile se solo si considera la nuova conformazione che la Repubblica è andata assumendo a seguito della

modifica del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124), sulle Province e sui Comuni (art. 130), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato comunità (Corte cost. 12 – 27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre – 9 novembre 2005, n. 417).

In questo contesto, in assenza sia di specifici organi di controllo esterno sulla legittimità dell'azione amministrativa che di altri organi esterni di ausilio alle amministrazioni locali, è ragionevole e legittimo che le amministrazioni locali rivolgano alle Sezioni regionali della Corte dei conti specifici quesiti in ordine alla regolarità delle procedure adottate e delle regole da seguire nell'ambito dei procedimenti amministrativi che rientrano nell'ambito della contabilità pubblica, purchè in relazione alle finalità previste dal citato co. 8, dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 (come si è visto sopra: *ulteriori forme di collaborazione ... ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica*).

L'intervento della magistratura contabile non è vanificato dalla circostanza che prima di rivolgersi alla magistratura contabile l'Amministrazione abbia adottato già uno o più atti amministrativi in relazione alla questione controversa, come peraltro è avvenuto nel caso di specie, poiché, a seguito della recente riforma della legge sul procedimento amministrativo risulta essere analiticamente disciplinato sia il procedimento di annullamento in autotutela che quello di revoca dell'atto amministrativo da parte dell'Autorità che lo ha emanato (artt 21 novies e art. 21 quinquies, l. 7 agosto 1990, n. 241, come introdotti dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15); che l'Amministrazione, nel pieno e libero esercizio del suo potere discrezionale, potrebbe attivare a seguito del parere espresso dal giudice contabile.

In conclusione, considerato che il Comune di Cernusco sul Naviglio richiama l'articolo 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 e, da un punto di vista sostanziale, è interessato a conoscere l'avviso della Sezione in ordine alla regolarità ed alla rispondenza all'interesse pubblico di una delibera che

determina il corrispettivo per la cessione in proprietà di immobili già ceduti in diritto di superficie, e di una possibile modifica della stessa, non può dubitarsi che l'Amministrazione abbia inteso avvalersi, in senso ampio, della facoltà di ausilio prevista dalla norma in commento.

Sotto questo profilo la richiesta risulta ammissibile poiché la questione che riguarda la determinazione di corrispettivi relativi alla dismissione del patrimonio immobiliare dell'ente incide sia sulla regolare gestione finanziaria dell'ente che sulle caratteristiche dell'azione amministrativa intrapresa dal Comune, rientrando a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica.

2) Il Comune di Cernusco sul Naviglio ha attivato la procedura prevista dall'art. 31, commi 45 e segg. della legge 23 dicembre 1998, n. 448 per cedere in proprietà agli assegnatari le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, già concesse loro in diritto di superficie.

In particolare, con la delibera n. 54 del 26 luglio 2006, il Consiglio comunale ha previsto un criterio di determinazione del corrispettivo della cessione secondo modalità che – a quanto afferma il Sindaco del Comune – differirebbero da quelle stabilite dal co. 48 dell'art. 31, della citata l. n. 448. L'Amministrazione, inoltre, avrebbe intenzione, ove gli assegnatari in diritto di superficie non ritenessero conveniente la cessione alle condizioni stabilite in detta delibera, di procedere ad un'ulteriore modifica del criterio di determinazione del corrispettivo.

Il quesito posto dall'Amministrazione di Cernusco sul Naviglio trova fondamento nelle complesse vicende che negli ultimi anni hanno interessato, da un lato, le modalità di gestione e valorizzazione dei beni rientranti nel patrimonio pubblico e, dall'altro, la ripartizione dei poteri e delle competenze fra i soggetti che costituiscono la Repubblica.

Innanzitutto, occorre rammentare che nell'ambito del processo di risanamento della finanza pubblica e della sostenibilità degli interventi pubblici in un periodo di ristrettezze finanziarie, a partire dalla seconda metà degli anni novanta del secolo scorso il legislatore ha avviato, sia a livello nazionale che locale, un intenso programma per favorire la dismissione dei beni immobili pubblici.

In quest'ambito si inserisce la previsione contenuta nell'art. 31, co. 45 e seguenti della l. n. 448 del 1998 che prevedendo la possibilità di trasformare il diritto di superficie in diritto di proprietà piena in favore degli assegnatari previo versamento di un corrispettivo ha trovato ulteriore

giustificazione nella esigenza di garantire ad un maggior numero di soggetti la possibilità di avere la piena proprietà dell'immobile di abitazione.

Col passare degli anni, come noto il processo di dismissione immobiliare è stato intensificato, autorizzandosi, anche con le leggi finanziarie per gli anni 2005 e 2006, vendite in blocco di immobili, anche in deroga alle ordinarie procedure di contabilità.

In secondo luogo, bisogna considerare che a seguito della Riforma costituzionale del 2001, gli enti territoriali hanno acquisito uno spazio rilevante ed autonomo all'interno dell'ordinamento, con ampia facoltà di organizzare e disciplinare, per quanto interessa in questa sede, il loro patrimonio immobiliare, l'esistenza del quale è espressamente riconosciuta dalla Costituzione (art. 119 Cost.).

In siffatto contesto non è dato rinvenire alcuna norma che vieti ai Comuni di determinare, secondo criteri obiettivi, il corrispettivo da versare per la trasformazione del diritto di superficie in diritto pieno di proprietà, purchè nell'ambito della procedura adottata venga, da un lato, garantito il rispetto dei principi contenuti nella Costituzione e, in particolare, quello contenuto nell'art. 3 che impone la parità di trattamento in situazioni eguali e vieta ogni discriminazione e, dall'altro, assicurato il rispetto dei principi di efficienza ed economicità che devono connotare ogni attività intrapresa dall'Amministrazione.

Vale a dire, il prezzo di cessione deve essere determinato secondo criteri obiettivi e prestabiliti e deve essere eguale per tutti gli assegnatari, cosicchè l'azione dell'Amministrazione deve essere improntata, anche utilizzando strumenti correttivi, al mantenimento di tale principio.

Conseguentemente, richiamate le precisazioni formulate sopra, può ritenersi che i Comuni possano liberamente determinare i prezzi di cessione degli immobili purchè seguano criteri obiettivi e razionali, senza effettuare discriminazioni fra i soggetti interessati.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 12 marzo 2007

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)