

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 3 dicembre 2008 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Abano Terme (PD) prot. n. 31452/08 del 20 ottobre 2008, pervenuta in data 21 ottobre 2008 ed acquisita al prot. n. 7359/9;

VISTA la nota del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo presso la Sezione delle Autonomie prot. n. 8694 del 24 novembre 2008, acquisita al prot. di questa Sezione n. 8721/9 del 24 novembre 2008;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 45/2008/Cons. del 3 dicembre 2008 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

Il sindaco del comune di Abano Terme (PD) ha inoltrato a questa Sezione un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 della L. n. 131/2003 in tema di alienazione di patrimonio di edilizia residenziale pubblica del comune.

Nella nota in esame, corredata da un esaustivo inquadramento delle varie problematiche connesse, il comune fa presente di essere proprietario di numerose aree PEEP assegnate in diritto di proprietà o in diritto di superficie, per le quali gli originari assegnatari potrebbero trasformare il diritto di superficie in piena

proprietà, ovvero, se già proprietari, potrebbero eliminare i vincoli di inalienabilità disposti per legge, nei termini previsti dall'art. 31 comma 45 e ss. della legge n. 448/1998.

Tali richieste, tuttavia, sono diminuite sensibilmente a causa dei prezzi – calcolati sulla base dei criteri di legge – giudicati troppo elevati dagli assegnatari, e questo progressivo disinteresse da parte dei proprietari sta privando l'ente di un'entrata rilevante, che com'è noto è vincolata a finanziare nuove iniziative sul patrimonio ERP.

Tanto premesso, il comune chiede se, per riattivare questo circuito virtuoso, possa introdurre autonomamente per via regolamentare una serie di agevolazioni sulle tempistiche e sui prezzi di riscatto fissati dalla legge, avvalendosi del disposto di cui all'art. 66 comma 1 lett. d) della L.R. Veneto n. 11/2001, che delega ai comuni le funzioni di *"autorizzazione alla vendita e alla locazione anticipata degli alloggi di edilizia agevolata rispetto ai termini previsti dalle norme vigenti in materia"* .

A giudizio dell'ente, la potestà regolamentare in materia, tesa più che a una diversa determinazione del corrispettivo fissato *ex lege* dall'art. 31 c. 48 della legge n. 448/1998, ad introdurre parametri correttivi al prezzo così determinato, sarebbe pienamente compatibile con il nuovo assetto istituzionale scaturente dalla riforma del Titolo V della costituzione, ed in particolare con l'art. 7 comma 1 della L. n. 131/2003, che sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza stabilisce la

competenza generale dei comuni ad esercitare le funzioni amministrative non allocate presso altri livelli di governo, incluse quelle relative all'attribuzione di vantaggi economici ex art. 12 della legge n. 241/90.

Il comune fa peraltro presente che l'ANCI ha siglato un'intesa con l'APU (associazione proprietari utenti) che prevede, peraltro, la definizione di sconti sui prezzi di cessione da parte dei comuni, alcuni dei quali hanno già provveduto in questo senso.

Questa Sezione, vista la rilevanza generale della questione, ha ritenuto di sottoporre la questione al coordinamento delle Sezioni regionali di controllo presso la Sezione delle Autonomie, che ha espresso il proprio orientamento con nota prot. n. 8694 del 24/11/2008, acquisito al prot. n. 8721/9 del 24 novembre 2008.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare l'ammissibilità dei quesiti sia sotto l'aspetto soggettivo, che sotto l'aspetto oggettivo.

Con riferimento al primo profilo, la richiesta di parere, essendo a firma del Sindaco, legale rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 comma 2 del D. Lgs. n. 267/00, è da considerarsi ammissibile.

Ai fini dell'ammissibilità sotto il secondo profilo, le questioni sottoposte alla Corte dei conti devono riguardare la contabilità pubblica, in base a quanto disposto dall'art. 7 comma 8 della legge 131/2003.

In tale contesto, ai fini dell'individuazione di una nozione tecnica di contabilità pubblica, l'ambito oggettivo è stato ricondotto

all'interno della normativa e dei relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Anche sotto tale aspetto il quesito è da considerarsi ammissibile, vertendo in materia di entrate patrimoniali dell'ente, ed in particolare in tema di determinazione di corrispettivi di dismissione del patrimonio immobiliare comunale, ambiti, questi, di sicuro rilievo anche ai fini della sana gestione finanziaria dell'ente.

Venendo al merito, questa Sezione ritiene che la normativa statale che negli anni ha regolato la materia della cessione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (art. 35 legge n. 865/71, art. 8 legge n. 10/77, art. 31 commi 45 e ss. legge n. 448/98, ecc.) ha dovuto assicurare il contemperamento di due opposte esigenze: da un lato, l'esigenza di tutelare il patrimonio pubblico e di assicurare entrate per iniziative in materia di ERP (espressione di quella funzione sociale ed accessibilità a tutti della proprietà di cui parla l'art. 42 comma 2 della Cost) e, dall'altro, le finalità sociali di tutela dei ceti meno abbienti (espressione di quei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui parla l'art. 2 della Cost.). La determinazione per via legislativa di questi

parametri di cessione rispecchia dunque quel delicato punto di equilibrio tra opposti interessi, espressione di valori tutelati dalla Carta costituzionale, per i quali si rende opportuna una certa uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Analogamente, se è vero che i comuni hanno un proprio patrimonio riconosciuto dall'art. 119 della Costituzione, la relativa gestione deve uniformarsi a regole di oculatezza e di sana gestione finanziaria che trovano fondamento in principi comuni di contabilità pubblica validi su tutto il territorio nazionale, e sul cui rispetto vigila la Corte dei conti. La presenza di esigenze di carattere sociale che inducono a derogare ai principi di economicità della gestione necessita di un componimento uniforme che non può essere demandato a livello comunale.

La Sezione rileva inoltre che la potestà per gli enti locali di determinare autonomi criteri di cessione deve trovare fondamento all'interno del nuovo assetto istituzionale delineato a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, che riconosce l'autonomia regolamentare degli enti locali in materia di organizzazione e di svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tale autonomia, sulla base di quanto disposto dall'art. 4 comma 4 della legge n. 131/2003, coinvolge anche la gestione delle funzioni dei Comuni, ma si esplica attraverso la potestà regolamentare locale, *nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114,*

117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

Dalle superiori considerazioni emerge un quadro articolato e composito, che richiede l'interazione tra più livelli di governo. Di ciò è consapevole anche la Corte costituzionale, che nella recente sentenza 21.3.2007 n. 94 ha stabilito che *a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia dell'edilizia residenziale pubblica (definita "essenzialmente composita") si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost. (potestà legislativa regionale "residuale"), riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti (tra cui i comuni, ove svolgano tali funzioni) che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.*

Se, dunque, la disciplina della "gestione" del patrimonio ERP

competete alle regioni (cui, peraltro, le normative statali sopra richiamate fanno espresso rinvio), una disciplina regolamentare, anche a seguito della L. cost. n. 3/2001, può legittimamente operare nella misura in cui la legge regionale lo consenta. Nella fattispecie, la norma citata dal quesito, ossia l'art. 66 comma 1 lett. d) della L.R. Veneto n. 11/2001, che delega ai comuni le funzioni di *"autorizzazione alla vendita e alla locazione anticipata degli alloggi di edilizia agevolata rispetto ai termini previsti dalle norme vigenti in materia"*, sembra dare ai comuni un certo margine di autonomia con riferimento alla vendita anticipata, ma non (ed in questo senso concorda anche il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo) sembra consentire un'autonoma determinazione di parametri correttivi ai prezzi di cessione legislativamente determinati, come richiesto dall'ente.

In quest'ultimo ambito, si ritiene che in assenza di disposizioni regionali in merito, per il principio di cedevolezza di cui all'art. 1 comma 2 della L. n. 131/2003, si applichino le disposizioni statali, ed in particolare l'art. 31 commi 45 e ss. della legge n. 448/1998.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto esprime il proprio parere nei termini sopra esposti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 3 dicembre 2008.

L' estensore

Il Presidente

Dott. Francesco ALBO

Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 5/12/2008

IL DIRETTORE DI SEGreteria

(Dott.ssa Raffaella Brandolese)