



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza del 15 gennaio 2009

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 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in seguito TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota in data 10 dicembre 2008 con la quale il Sindaco della Città di Bertonico 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 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 12 del 12 gennaio 2009 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bertonico (Lodi);

Udito il relatore, dott. Giorgio Cancellieri.

PREMESSO

Il Comune di Bertonico (LO), rappresentato dal Sindaco, con lettera n. 0003303 del 10 dicembre 2008, ha chiesto un parere a questa Sezione in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, ed in particolare sulla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 31 commi 47 e 48 della legge n. 448/1998 (Finanziaria per il 1999).

Nella richiesta viene inquadrata la situazione che risale agli anni '70-'80, durante i quali il Comune ha dato vita a diversi programmi di edilizia residenziale pubblica. Nel sistema legislativo allora vigente era prevista l'acquisizione della proprietà di aree rese edificabili, disponendo successivamente l'assegnazione in diritto di superficie per la durata di 99

anni a cooperative edificatrici, le quali a loro volta cedevano l'abitazione costruita ad un assegnatario, sempre in diritto di superficie.

Nel tempo, sono pervenute all'Amministrazione comunale da parte degli assegnatari la richiesta di essere ammessi a riscattare la piena proprietà degli alloggi dietro pagamento di un prezzo che, sulla base del citato articolo 31, rappresentasse il corrispettivo della nuda proprietà di quella parte del suolo relativa all'appartamento da riscattare.

Vista l'evoluzione normativa nel settore, da ultimo l'art. 2 comma 89 della legge n. 244/2007 (Finanziaria per il 2008), che tra l'altro ha recepito le indicazioni della Corte Costituzionale, contenute nella sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007, che ha dichiarato illegittimo l'art. 5 bis comma 1 del decreto legge 11 luglio 1982 n. 333, in materia di valore di espropriazione delle aree, l'Amministrazione, dovendo procedere alla perizia estimativa del valore di riscatto della nuda proprietà delle aree, rivolge un articolato quesito in materia di interpretazione delle leggi finanziarie per il 2004 e per il 2008, nonché sulle eventuali implicazioni per le finanze comunali della citata sentenza costituzionale.

CONSIDERATO

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a verificare se la richiesta soddisfi le condizioni di ammissibilità che la giurisprudenza contabile ha delineato con le sue pronunce.

La prima di esse è data dalla legittimazione a proporre i quesiti. Al riguardo, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Bertonico può essere presa in esame.

In ordine alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) non risulta che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo in corso;
- c) ha "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alle norme che gli enti territoriali debbono seguire nello svolgimento della loro ordinaria attività amministrativa e, in particolare, in ordine all'interpretazioni di norme contenute nella legge finanziaria (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 29 giugno 2006);
- d) rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche (in base alla definizione che

ne ha dato questa Sezione: C. conti, Sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006).

In conclusione: la richiesta di parere è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

RITENUTO

La formulazione del quesito induce la Sezione a ribadire, ancora una volta, che le concrete modalità attuative delle decisioni, così come ogni altra scelta attinente l'attività gestionale dell'Ente, spettano esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione comunale (per tutte: C. conti, Sez. contr. Lombardia, 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Comunque, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'Ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

Passando al merito della questione prospettata, il quesito è incentrato sulla determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in quello di piena proprietà, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale che sostanzialmente ne ha modificato i parametri di calcolo.

La sentenza n. 348 del 22 ottobre 2007 della Corte Costituzionale ha infatti affrontato la complessa questione della legittimità costituzionale dell'art. 5 bis, commi 1 e 2, del D.L. n. 333/1992, convertito con modificazioni dalla legge n. 359/1992, nonché dell'analogo art. 37 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327. Le norme in esame prescrivevano i criteri di calcolo dell'indennità di esproprio per pubblica utilità delle aree edificabili, consistenti nell'applicazione dell'art. 13, comma 3, della legge 15 gennaio 1885 n. 2892 (Risanamento della città di Napoli) "sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del

Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917".

Nella propria pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle norme in argomento relativamente alla parte in cui, ai fini della determinazione delle citate indennità, è previsto un criterio di calcolo basato sulla media tra il valore effettivo del bene ed il reddito dominicale rivalutato (media che oscilla tra il 50 e 30 per cento del valore di mercato) ed ha ribadito l'importanza del principio dell' "equo ristoro", in modo che l'indennizzo, assicurato ad un soggetto espropriato di un proprio bene, non possa essere fissato in misura simbolica, bensì riferito al "valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali".

Da ciò, la conclusione secondo cui la norma censurata, che prevedeva la determinazione di una indennità inadeguata, non ha superato il rapporto di costituzionalità in relazione al ragionevole legame con il valore venale del bene, enunciato sia dalla stessa Corte Costituzionale sia dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo; la nozione di "equo ristoro" deve però essere compatibile con una riduzione del prezzo pieno, come sacrificio individuale dovuto alla pubblica utilità.

In definitiva, in attesa della nuova disciplina, deve essere individuato un criterio per la determinazione dell'indennità di esproprio, che, pur non essendo coincidente con il valore di mercato, sia comunque idoneo ad assicurare un maggiore importo rispetto a quello derivante dall'applicazione dei commi 1 e 2 dell'art 37 del citato D.P.R. n. 327.

Orbene, tale illegittimità costituzionale ha influenzato anche il corrispettivo della trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, previsto dall'art. 31 comma 48 della citata Finanziaria per il 1999, calcolato dal "Comune, su parere del proprio Ufficio tecnico, in misura pari al 60% di quello determinato ai sensi del più volte citato art. 5 bis".

Va peraltro osservato che la censura è stata estesa altresì all'art. 37 del citato D.P.R. n. 327/2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) che in sostanza rappresentava la disposizione attuativa del criterio di calcolo censurato.

La Finanziaria per il 2008 ha però apportato importanti modificazioni al suddetto Testo Unico, prevedendo, tra l'altro, per l'espropriazione di un'area edificabile una indennità determinata "nella misura pari al valore venale del bene", ridotta del 25% quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale (art. 2 comma 89).

Da quanto detto, sembra di dover concludere che, dal combinato disposto dell'art. 31 comma 48 della Finanziaria per il 1999 e dell'art.2 comma 89 della Finanziaria per il 2008, il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è individuato, con gli stessi parametri, sulla base della nuova determinazione dell'indennità di esproprio.

D'interesse è anche la valutazione, in questa sede, delle implicazioni della sentenza rispetto all'istituto della "monetizzazione"¹ che, in un certo qual modo, fa riferimento proprio alla normativa sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio ed è stato adottato da molte Regioni, tra le quali la Lombardia (art. 46, comma 1, della legge regionale 11 marzo 2005, n. 122).

Il valore delle somme da corrispondere al Comune pertanto deve essere calcolato in base al duplice parametro dell'utilità economica conseguita e del costo di reperimento delle aree da parte dell'Amministrazione e quest'ultimo elemento, nella prassi, è stato preso da molti Comuni a principale parametro di riferimento. Di conseguenza, la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 37 si teme possa sfavorire le Amministrazioni che

¹Lo strumento della monetizzazione prevede che, qualora l'acquisizione di un'area per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico non sia possibile o non ritenuta opportuna dall'Amministrazione, le convenzioni attuative possano prevedere, in luogo della cessione, la corresponsione di una somma al Comune.

² L'articolo dispone una serie di previsioni che devono essere contenute nella convenzione del piano attuativo, disponendo tra l'altro che " i soggetti obbligati corrispondano al Comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree".

hanno stipulato convenzioni attuative per un prezzo di monetizzazione inferiore ai costi che si dovranno sostenere per reperire aree idonee con esproprio. Si osserva in proposito che quanto disposto dalla Corte Costituzionale non può indurre le Amministrazioni, che abbiano già stipulato una convenzione attuativa, a recedere dagli obblighi convenzionalmente assunti, anche perché un simile atto costituirebbe una chiara violazione del principio di ispirazione civilistica, secondo cui gli accordi hanno forza di legge tra le parti, ripreso dall'art. 1bis della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Un'ultima osservazione va fatta sulla portata della sentenza che nell'affermare il "valore venale" del bene espropriato mette in risalto, oltre al diritto di proprietà, anche l'adempimento da parte di tutti i cittadini dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale, per cui "livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (tra gli altri, la casa) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata".

Non v'è dubbio infine sul mantenimento del vincolo, disposto dall'art. 3 comma 28 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (Finanziaria per il 2004), in materia di utilizzo delle entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali.

Peraltro, va affermato che l'eventuale "plusvalenza" deve essere calcolata mettendo a raffronto il prezzo di trasformazione del diritto di superficie in piena proprietà con i costi sostenuti dal Comune per la espropriazione, od acquisizione in altre forme, delle aree e per gli oneri di urbanizzazione delle aree stesse.

L'eventuale mancata iscrizione nello stato patrimoniale del valore dell'area data in superficie costituisce infatti una inadempienza dell'Amministrazione che non può avere riflessi in questa sede.

Conclusivamente, va affermato che nella determinazione del prezzo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà deve prendersi a base di calcolo l'equa riparazione stabilita dall'art. 2, comma 89 della Finanziaria per il 2008, da decurtare nei limiti del 60% come previsto dall'art. 31, comma 48 della Finanziaria per il 1999.

Va anche affermato che è applicabile alla fattispecie il disposto di cui all'art. 3, comma 28 della Finanziaria per il 2004, con l'avvertenza che il plusvalore del bene immobile va calcolato tenendo presente i costi sopportati dall'Amministrazione per l'acquisizione dell'area e per gli oneri di urbanizzazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons. Giorgio Cancellieri)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 15 gennaio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott. ssa Daniela Parisini)