



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

composta dai Magistrati:

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

**nelle camere di consiglio del 22 settembre 2009 e 1° ottobre 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, e ss.m.i.;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista nota n. 25553 del 31 agosto 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Lainate (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 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lainate (MI);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero

### **PREMESSA**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Lainate (Mi), premesso che l'Ente intende cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della Legge n. 167/1962 ovvero delimitate ai sensi dell'art. 51 della Legge n. 865/1971, già concesse in diritto temporaneo di superficie ai sensi dell'art. 35, comma 4, della stessa legge, ha chiesto un parere in merito alla seguente questione: *"ai fini della determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'amministrazione comunale per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, è ancora applicabile il metodo di calcolo di cui all'art. 5bis della Legge n. 359/1992, richiamato nell'art. 31, comma 48, della Legge n. 448/1998, ovvero deve essere adottato il criterio di cui all'art. 37 del DPR n. 327/2001, come modificato dalla Legge n. 244/2007?"*

### **IN VIA PRELIMINARE**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato in più occasioni che la funzione di cui al comma 8, dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte Sez. controllo Lombardia 11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato 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 e le Province possano chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale di controllo.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## NEL MERITO

L'art. 31 della Legge 23 dicembre 1998 n. 448 (*"Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo"*) ha dettato alcune norme particolari per gli Enti locali, con un evidente intento di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico.

In particolare, il comma 45 dell'articolo citato dispone che i Comuni possono cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della Legge 18 aprile 1962, n. 167 ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della Legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, comma 4, della medesima Legge n. 865/1971.

In sostanza, le disposizioni citate sono volte a favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare e prevedono: 1) che i Comuni formino un piano delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico-popolare o, in alternativa, indichino con delibera di Consiglio comunale le aree su cui realizzare tali programmi costruttivi; 2) che tali aree siano espropriate dai Comuni e, salvo quelle cedute in proprietà, vadano a far parte del patrimonio indisponibile del Comune; 3) che su tali aree il Comune conceda il diritto di superficie per la costruzione di case di tipo economico-popolare.

Inoltre, il comma 47 del richiamato articolo 31 della Legge n. 448/1998 prevede che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del Comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, dietro pagamento di un corrispettivo calcolato ai sensi del comma successivo (co. 48), che prevedeva l'utilizzazione del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio secondo i parametri fissati dall'art.5*bis* del D.L. n. 333/1992 conv. nella Legge n. 359/1992

Peraltro detto criterio è venuto meno in conseguenza della sentenza della Corte Costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Il legislatore ha quindi rideterminato il metodo di calcolo dell'indennità di espropriazione con l'art. 2, comma 89, della Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria per il 2008), che ha disposto che *"l'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento"*.

Venendo ora al quesito posto dal Comune di Lainate, si tratta sostanzialmente di accertare quale sia il criterio di determinazione del prezzo da corrispondere al Comune per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, alla luce delle intervenute dichiarazioni di incostituzionalità e modifiche legislative sopra illustrate.

In proposito è da accertare se la disposizione di cui al comma 48 dell'art.31 della legge n.448/ 1998 abbia inteso fissare un criterio agevolativo di acquisizione in piena proprietà delle aree in favore di chi già ne godeva in diritto di superficie, ovvero se la norma vada intesa come una qualsiasi forma di determinazione del prezzo e, pertanto, sia stata sostanzialmente caducata dalla dichiarazione di incostituzionalità del citato art. 5*bis* del D.L. n. 333/1992 conv. nella Legge n. 359/1992.

A favore della prima tesi militano ragioni sia formali che sostanziali. Sotto il primo profilo va posto in luce che la finalità perseguita dalla lettura complessiva dei commi 47 e 48 dell'art. 31 L. n.448/1998 è quella di facilitare, secondo una scelta discrezionale effettuata dal comune sulla destinazione finale di aree oggetto di intervento di edilizia economico popolare, l'acquisizione in piena proprietà dei beni ai soggetti in favore dei quali l'intervento edilizio era stato effettuato con l'uso del più limitato diritto di superficie. In tal senso il dato sostanziale è la fissazione del valore dell'estensione del diritto ad un parametro rapportato ad una percentuale dell'indennità d'esproprio, con la conseguenza che il nuovo riferimento può ben porsi nella norma di calcolo introdotta successivamente alla dichiarazione di incostituzionalità.

D'altro canto va posto in evidenza che le aree di che trattasi possono essere cedute dal comune esclusivamente agli attuali superficiari, con la conseguenza che il bene ha una circolazione drasticamente limitata ed il suo valore evidentemente è comunque determinabile secondo tenendo presente questo dato normativo.

Decisiva è peraltro la volontà del legislatore di favorire, sempre sulla base di scelte discrezionali del comune, l'acquisizione in piena proprietà delle aree di che trattasi da parte di soggetti che già godono degli immobili.

Questa Sezione ritiene che la soluzione del quesito vada ricercata riservando particolare rilievo a parametri ulteriori rispetto alla mera valutazione formale dell'esistenza, nella norma in questione (l'art. 31, comma 48, della Legge n. 448/1998 appunto), di un vero e proprio rinvio dinamico, prospettiva

sulla quale si sono soffermate altre Sezioni della Corte (Sez. controllo Emilia-Romagna, parere n. 49/2008; Sez. controllo Marche, parere n. 169/2008).

Infatti, da un'analisi delle disposizioni in materia sopra illustrate emerge l'intenzione del legislatore, da un lato, di favorire la realizzazione di aree fabbricabili per l'edilizia economico-popolare, dall'altro, di regolamentare l'acquisizione e gli atti di disposizione di tali immobili, il tutto in evidente risposta ad esigenze di carattere solidaristico-sociale presenti nell'ordinamento.

Conclusivamente, si ritiene di rispondere al quesito posto dal Comune di Lainate che, ai fini della determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'Amministrazione comunale per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, deve ora essere adottato il criterio di cui all'art. 37 del D.P.R. n. 327/2001, come modificato dalla Legge n. 244/2007.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 23 ottobre 2009

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)