



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Bragò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 4 luglio 2011

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 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 la richiesta di parere con nota n. 30222 del 10 giugno 2011 proveniente dal Sindaco del Comune di Legnano (MI);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del comune di Legnano (MI);

Udito il relatore, cons. Antonio Caruso;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del comune di Legnano (MI) ha chiesto un parere sulla corretta interpretazione e applicazione dell'art. 31, commi 47 e 48 della legge 448/1998 in merito alla quantificazione del valore di trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree concesse nell'ambito dei Piani di zona per l'Edilizia Economica e Popolare.

OSSERVA CHE

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.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Legnano (MI) la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Legnano (MI) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 ottavo 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 si 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: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va

conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. Il quesito, infatti, concerne le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, e dunque, tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Il Sindaco del Comune di Legnano (MI) ha posto alla Sezione un quesito incentrato sulla determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in quello di piena proprietà, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n 348/2007 che ne ha sostanzialmente modificato i parametri di calcolo.

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 convertito nella

Legge n. 359/1992

Peraltro, detto criterio è venuto meno in conseguenza della sentenza della Corte Costituzionale 24 ottobre 2007, n. 348, citata, che ne 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"*.

Nel caso in esame, 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 non pare ci sia alcun dubbio nell'affermare che 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, e ciò sia per ragioni 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, vedi anche da ultimo SR n 22/2011).

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, 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
(cons. Antonio Caruso)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
7 luglio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)