



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 6 ottobre 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 nota pervenuta il 18 agosto 2011 con la quale il Sindaco del Comune Arese (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Arese;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Arese ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: se <<le modifiche introdotte dalla Legge 179/92 e dalla Legge 85/94 abbiano inciso sui contenuti della predetta convenzione ed, in particolare, abbiano di fatto comportato la "liberalizzazione" degli immobili in questione senza alcuna applicazione della procedura prevista dall'art. 31 della Legge 448/98 e s.m.i.>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Arese 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, 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.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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 co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore 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, co. 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, 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 rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché incide sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

MERITO

Venendo al merito della richiesta, il Comune di Arese ha posto alla Sezione un quesito del seguente tenore: se <<le modifiche introdotte dalla Legge 179/92 e dalla Legge 85/94 abbiano inciso sui contenuti della predetta convenzione ed, in particolare, abbiano di fatto comportato la "liberalizzazione" degli immobili in questione senza alcuna applicazione della procedura prevista dall'art. 31 della Legge 448/98 e s.m.i.>>.

Ad ogni buon conto occorre preliminarmente richiamare le premesse della richiesta di parere: <<Il Comune di Arese ed il CIMEP in data 03.11.1981 hanno stipulato con la Cooperativa Socialarese a.r.l. una convenzione ai sensi dell'art. 35 L. 865/71 per la cessione all'interno di un comparto ex L. 167/62 di una parte dell'area in diritto di superficie e dell'altra in diritto di proprietà.

In particolare con l'intervento, relativamente alla parte di area concessa in diritto di proprietà (di mq. 4.690), si prevedeva di realizzare, così come è stato poi realmente eseguito, un edificio costituito da 45 appartamenti e relative autorimesse, pari a circa mc.15.730, in edilizia convenzionata, senza finanziamento pubblico.

La convenzione stipulata nella parte relativa all'area concessa in diritto di proprietà, disciplinava: l'uso ed il godimento degli alloggi secondo le clausole limitative previste dal 15°, 16°, 17°, 18° e 19° comma dell'art. 35 della Legge 865/1971 (articolo 10); i requisiti dei soci assegnatari degli alloggi (articolo 11).

Con deliberazione consiliare n. 46 del 22.7.2008, il Comune di Arese, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 31, commi 46 e seguenti della 23.12.1998 n. 448, ha provveduto a disciplinare le facoltà di sostituzione della precedente convenzione con un nuovo atto contrattuale ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. n. 380/2001 (ex art. 8, commi 4 e 5, della Legge 10/1977), nonché a quantificare il corrispettivo ai sensi del comma 48 del citato articolo 31.

Nessuno dei proprietari interessati ha presentato richiesta di applicazione della citata delibera C.C. n. 46/2008. Inoltre, i proprietari degli alloggi in argomento hanno viceversa osservato che il rinvio sistematico alla norma operato nella convenzione stipulata il 03.11.1981 ai sensi dell'art. 35 della Legge 865/71, ha comportato, con l'entrata in vigore della Legge 179/92 e della Legge 85/94, la decadenza dei vincoli originari e, in considerazione del tempo trascorso (ben oltre i cinque anni), secondo le disposizioni della Legge "Botta-Ferrarini", la liberalizzazione della commercialità degli alloggi senza la necessità di sottoscrivere alcuna ulteriore convenzione e, tanto meno, di corrispondere al Comune quanto calcolato ai sensi del comma 48 dell'art. 31 della Legge 448/1998. L'unico vincolo

permanente risulterebbe essere quanto contenuto all'articolo 11 della citata convenzione ovvero i requisiti soggettivi degli acquirenti.

Sulla base di quanto sopra, l'Amministrazione è stata invitata a revocare detta deliberazione n. 46 del 22.07.2008 (relativamente all'edificio in trattazione) nonché ad assumere un atto formale ricognitivo della mutata situazione di fatto e di diritto di tali alloggi, ciò in analogia a provvedimenti già assunti da altre Amministrazioni.

Si è osservato che quanto sopra appare in evidente contrasto con le disposizioni contenute nella recente normativa in materia di trasformazione dei diritti reali e delle convenzioni ex art. 35 L. 865/71 operata dal legislatore, ultima in ordine di tempo l'articolo 5, comma 3 bis, della Legge 106/2011, ma, sulla base di alcuni pareri legali, si sostiene che tali disposizioni legislative si riferiscano esclusivamente a convenzioni che contengano una disciplina specifica e puntuale in materia di alienazione degli immobili e successiva commercializzazione degli stessi e non a quelle convenzioni, quale quella in esame, che hanno operato un semplice richiamo agli articoli della disciplina vigente al momento della stipula (normativa poi abrogata)>>.

Alla luce del tenore dell'istanza di parere, questa Sezione osserva che, indipendentemente da eventuali provvedimenti in autotutela che l'amministrazione intenda o meno adottare, la disciplina giuridica applicabile è la seguente.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, con riferimento al rapporto che intercorre tra la convenzione e le fonti di diritto successivamente alla stipula della convenzione sono intervenute per regolare la materia, ha affermato che <<il *ius novum* liberalizza, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione degli alloggi costruiti in regime di edilizia residenziale pubblica, da parte dei proprietari o assegnatari, stabilendo solo il vincolo del rispetto di un termine di mantenimento quinquennale in proprietà (o assegnazione), peraltro derogabile, previa autorizzazione della regione, ove sussistenti gravi, sopravvenuti e documentati motivi>>. In maggior dettaglio, <<l'immediata applicabilità del nuovo regime di tali beni immobili ha travolto anche le clausole, contenute in provvedimenti amministrati o in strumenti convenzionali, contrastanti con tale regime di libera alienabilità post - quinquennale degli immobili. Infatti, le convenzioni intercorse tra enti territoriali e pubblici, in generale, con le cooperative di costruzione di tali alloggi, che si siano ispirate alle più restrittive condizioni stabilite nella L. n. 865 del 1971, art. 35, (quali: l'inalienabilità dei beni per almeno dieci anni, calcolati dalla data di rilascio della licenza di abitabilità; l'alienabilità a favore dei soli soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione degli alloggi al prezzo fissato dall'Ute; la libera alienabilità degli alloggi, a tutti, dopo vent'anni dal rilascio della licenza di abitabilità, alla condizione di corrispondere un prezzo al Comune o al Consorzio,

calcolato ai sensi del comma 3, di tale disposizione) sono cadute inesorabilmente con l'abrogazione di tali disposizioni e con la loro sostituzione da parte di un nuovo regolamento liberistico>> (così, Cass. 10 novembre 2008, n. 26915 che richiama Cass. n. 9266 del 2 settembre 1995).

Il panorama giurisprudenziale sin qui delineato, d'altra parte, si pone in linea anche con il recente intervento legislativo (art. 5, comma 3 bis, legge n. 106/2011) volto ad agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari. In particolare, il c.d. decreto sviluppo, dopo il comma 49 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha inserito i seguenti commi: «49-bis. I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281>>; <<49-ter. Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

11 ottobre 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)