



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
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.sa Laura de Rentiis	Referendario

**Nell'adunanza del 15 febbraio 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Castelseprio (VA), con nota 206 del 21 gennaio 2011;

Vista l'ordinanza n.40 del 7.2.2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

### **Premesso in fatto**

Il Sindaco del Comune di Castelseprio (VA), con la nota in epigrafe, nel rappresentare che è intendimento dell'Amministrazione comunale avviare il procedimento di cessione della proprietà delle aree PEEP ai concessionari del relativo diritto di superficie, ha chiesto il parere della Sezione sulle seguenti questioni:

- se sia corretto determinare il prezzo di vendita applicando sul valore commerciale del bene il criterio indicato all'art. 31, comma 48, della legge n.448/1998, ed operando successivamente l'abbattimento del 25%;
- se sia possibile, all'atto del trasferimento della proprietà dal Comune al concessionario del diritto di superficie, disporre la cancellazione di ogni vincolo previsto nelle convenzioni ovvero sia necessario attendere il termine minimo di venti anni, previsto dall'art. 31, comma 46, lett. a) della legge n. 448 citata;
- se il ricavato della vendita debba essere finalizzato o meno a determinate tipologie di investimenti oppure possa essere impiegato anche per finanziare spese correnti relative alle manutenzioni, come consentito per gli oneri di urbanizzazione.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Castelseprio 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 pertengono 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 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 insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 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 raccordano con le 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 definizione 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 considerazioni svolte 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.

Sulla base delle precedenti osservazioni il quesito posto dal Comune di Castelseprio appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo e può essere esaminato nel merito.

### **Considerato in diritto**

1. La formulazione dei quesiti sottoposti al parere della Sezione dal Comune di Castelseprio (VA) induce a ribadire, preliminarmente, che le scelte attinenti l'attività gestionale dell'Ente e le concrete modalità attuative di tali scelte spettano esclusivamente agli organi cui è affidata l'amministrazione comunale (per tutte: Sez contr. Lombardia, delibera n. 9/pareri/2006).

In ogni caso, gli organi rappresentativi dell'Ente, nell'ambito della sfera di discrezionalità loro riservata dall'ordinamento, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere al fine di assumere le determinazioni di competenza.

Come precisato in premessa, il Comune istante prospetta sostanzialmente tre questioni interpretative riferite, rispettivamente: alla corretta determinazione del prezzo di trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà di aree comprese nei piani di edilizia economica popolare; alla disciplina temporale dei

vincoli previsti nelle convenzioni concessorie; alla destinazione del ricavato dell'operazione di vendita delle aree medesime.

Nel merito, con riferimento al primo quesito, si ritiene opportuno richiamare l'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, 448 (recante "misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo") che, al comma 45, prevede la facoltà dei comuni di cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 (P.E.E.P.) ovvero delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge 21 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'art. 35, quarto comma, della stessa legge n. 865/1971.

Inoltre, il comma 47 del richiamato art. 31 della legge 448/1998 dispone che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree interessate possa avvenire a seguito di proposta del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del successivo comma 48, che prevedeva l'utilizzazione in percentuale del criterio di determinazione dell'indennità di esproprio secondo i parametri fissati dall'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359. Comunque il costo dell'area così determinato non poteva essere maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione del diritto di superficie (ex comma 47).

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 22-24 ottobre 2007, n. 348 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi 1 e 2, del D.L. n. 333/1992 nonché dell'analogo art. 37 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, il legislatore ha, quindi, rideterminato il metodo di calcolo dell'indennità di esproprio con l'art. 2, comma 89, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) che ha apportato significative modificazioni al citato D.P.R. 327 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Il nuovo art. 37, come rivisitato dalla legge 244, prevede che l'indennità di esproprio di un'area edificabile debba essere determinata "nella misura pari al valore venale del bene" ridotta del 25% quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale.

Rispondendo ad analoghi quesiti sollevati nel tempo da alcuni enti locali, questa Sezione, sulla scorta di diffuse argomentazioni formali e sostanziali che si intendono richiamate integralmente nel presente parere, ha affermato che, ai fini della determinazione della misura del corrispettivo da corrispondere all'amministrazione comunale per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, deve essere adottato il criterio di cui all'art. 37 del D.P.R. n. 327/2001, come

modificato dall'art. 2, comma 89, della legge n. 244/2007. (sul punto del. 1/PAR/PAR, del 15 gennaio 2009, del. 915/2009/PAR del 22 sett. - 1° ott. 2009, del. N. 1123/2009/PAR del 17 dicembre 2009).

2. Passando all'esame della seconda problematica sollevata dal Comune istante, si osserva innanzitutto che l'art. 31, comma 46, lett. a) della legge 31 dicembre 1998, n. 448, norma evocata dall'Ente, concerne le condizioni in presenza delle quali è possibile sostituire le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 per la cessione del diritto di proprietà con la convenzione di cui all'art. 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10 ("norme per la edificabilità dei suoli", c.d. legge Bucalossi) per una durata calcolata su quella massima prevista dalla stessa legge..

La c.d. convenzione Bucalossi, già prevista dagli artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977 consisteva in un accordo stipulato tra il comune ed il soggetto richiedente una concessione edilizia, per effetto del quale il privato si impegnava ad eseguire direttamente le opere di urbanizzazione risparmiando sul contributo concessorio. A fronte del risparmio economico, il soggetto si sottoponeva all'obbligo di contenere il prezzo di cessione ed i canoni di locazione degli alloggi realizzati in misura corrispondente ai parametri indicati in una convenzione-tipo approvata dalla Regione.

L'ultimo comma dell'art. 8 della legge n. 10 del 1977, inoltre, stabiliva che "ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione ... è nulla per la parte eccedente", così introducendo un divieto di alienazione del bene a prezzo maggiore di quello convenzionato.

Le norme richiamate (artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977) sono state, com'è noto, espressamente abrogate dall'art. 136 del testo unico sull'edilizia (D.P.R. n.380/2001) e riprodotte integralmente negli artt 17 e 18 dello stesso testo unico, con la conferma dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione ed i canoni di locazione nei limiti fissati dalla convenzione e del periodo di validità della convenzione stessa la cui durata non può essere superiore a 30 né inferiore a 20 anni (art. 18, primo comma, lett d) e quinto comma).

Ciò premesso in termini di inquadramento normativo della fattispecie, va rilevato come, prima dell'intervento abrogativo operato dall'art. 23 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, in effetti anche le convenzioni previste dalla legge n. 865/1971 (convenzioni urbanistiche con valenza erga omnes) prevedevano per le aree concesse in diritto di proprietà il divieto di cessione infradecennale, a far data dall'abitabilità, e il duplice divieto di cessione dell'alloggio a soggetto che non avesse

determinati requisiti soggettivi e di cessione ad un prezzo superiore a quello determinato dall'UTE.

La legge n. 179 del 1992 è stata successivamente sostituita dalla legge n. 85 del 1994 il cui art. 3 espressamente dispone che: "a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli alloggi di edilizia agevolata possono essere alienati o locati, nei primi cinque anni decorrenti dall'assegnazione o dall'acquisto e previa autorizzazione della regione, quando sussistano gravi, sopravvenuti e documentati motivi.

Decorso tale termine, gli alloggi stessi possono essere alienati o locati"

Le norme richiamate hanno stabilito un nuovo regime di alienabilità degli alloggi di edilizia agevolata, con effetti di sostanziale liberalizzazione nella circolazione degli immobili in questione dalla data di entrata in vigore.

Da tale data i rapporti giuridici aventi ad oggetto gli immobili di edilizia popolare agevolata sono regolati dalla nuova legge e, pertanto, non sono più sottoposti ai vincoli o alle limitazioni della legge n. 865/1971.

Va, poi, aggiunto che l'immediata applicabilità del nuovo regime giuridico ha caducato le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi o in strumenti convenzionali stipulati successivamente al 19 febbraio 1994, comunque contrastanti con il regime di libera alienabilità post quinquennale degli immobili. (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 344/2009/PAR del 18 giugno 2009).

Ad analoghe conclusioni è pervenuta la giurisprudenza più recente della Suprema Corte di Cassazione (Cfr. Sez. I, sentenza n. 26915 del 10 novembre 2008), affermando che lo *ius novum* ha liberalizzato, pressoché integralmente, le operazioni di dismissione degli alloggi costruiti in regime di edilizia residenziale pubblica abrogando tutte le clausole contenute nelle convenzioni tra enti pubblici e cooperative di costruzione di tali alloggi, ispirate alle disposizioni abrogate, e mantenendo solo il vincolo del rispetto del termine quinquennale, peraltro derogabile.

Pertanto, venendo al quesito in esame, i vincoli previsti dalle convenzioni a suo tempo stipulate dal Comune con i concessionari del diritto di superficie dovevano ritenersi già caducati con l'entrata in vigore della nuova disciplina e, quindi, non si pone oggi un problema di rimozione di tali clausole limitative in occasione del trasferimento della piena proprietà.

3. Relativamente alla terza questione oggetto di richiesta di parere, la Sezione tiene a precisare che nessuna analogia è possibile, quanto alla destinazione, tra il ricavo della cessione in proprietà delle aree già oggetto di diritto di superficie e i proventi delle concessioni edilizie (oneri di urbanizzazione).

Trattandosi, infatti, di entrate in conto capitale, in base ai principi di bilancio (art. 162, comma 6 del T.U.E.L.), non possono essere utilizzate per il finanziamento di spese correnti se non nei casi e nei limiti previsti da specifiche norme di legge, come nel caso dell'art. 2, comma 8, della legge n. 244/2007 (finanziaria per il 2008) che consente l'applicazione di una quota significativa degli oneri di urbanizzazione per la copertura di spese correnti.

I proventi derivanti dal trasferimento del diritto di superficie in diritto di proprietà, invece, sono soggetti a vincoli di destinazione dovendo essere reimpiegati esclusivamente nel finanziamento di interventi di eguale natura, in applicazione del principio stabilito dall'art. 16, comma 3, del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51 (in tal senso anche delibera n. 98/2008/PAR della Sezione reg. controllo per il Veneto).

L'Ente, infatti, è chiamato ad assicurare con le politiche di edilizia residenziale pubblica la funzione sociale della proprietà privata e la sua accessibilità a tutti (art. 42, comma 2, della Costituzione), garantendo il diritto della casa a prezzi accessibili anche ai meno abbienti e calmierando, nel contempo, anche i prezzi di mercato. (in tal senso, Sez. reg. cont per il Veneto, del. n. 98/2008/PAR in data 4 giugno 2009).

Analogamente, i proventi conseguenti all'alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica devono essere destinati al finanziamento di interventi nello stesso settore (legge 24 dicembre 1993, n. 560).

A mente dell'art. 3, comma 28, della legge n. 350/2003 va, peraltro, riconosciuta la facoltà per gli enti locali di utilizzare le entrate derivanti dall'eventuale plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per le spese a carattere non permanente di cui all'art 187 del T.U.E.L.. A decorrere dal 1° gennaio 2005 le stesse entrate possono essere utilizzate anche per il rimborso delle quote capitali delle rate di ammortamento dei mutui (art. 1, comma 66, legge 30 dicembre 2004, n. 311).

## **PQM**

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
23 febbraio 2011  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)