



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 7 novembre 2012

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 in data 22.10.2012 prot. c.d.c. n. 8544 con la quale il Sindaco del Comune di Lecco 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 Lecco;

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Lecco ha posto alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina da applicare all'alienazione degli immobili di edilizia economica e popolare le cui convenzioni sono state stipulate successivamente all'entrata in vigore della legge n. 179/1992.

Più nel dettaglio, l'organo rappresentativo dell'ente precisa quanto segue.

Il Comune di Lecco con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 50 del 23.07.2012 ha modificato il regolamento comunale per l'attuazione degli interventi di edilizia economica e popolare al fine di allinearli alle disposizioni normative introdotte dal "Decreto Sviluppo" (D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito dalla Legge di conversione 12 luglio 2011 n. 106). L'Amministrazione ha stabilito - per le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della Legge 865/1971 e precedentemente alla Legge 179/1992 - che, trascorsi 5 anni dalla data del primo trasferimento, le unità immobiliari possono essere vendute, su richiesta del singolo proprietario, a seguito del versamento di un corrispettivo al Comune calcolato a norma dell'art. 31, comma 48, della Legge n. 448/1998.

L'Amministrazione intende, altresì, regolamentare le convenzioni stipulate successivamente all'entrata in vigore della Legge n. 179/1992.

Nell'ambito dell'istruttoria finalizzata all'aggiornamento del regolamento in oggetto, esaminando la normativa e la giurisprudenza in materia, si è - però - rilevata la mancanza di chiare linee di indirizzo in merito alle convenzioni stipulate successivamente all'entrata in vigore della predetta Legge, cui è corrisposta una non uniformità di prassi da parte delle amministrazioni comunali chiamate alla loro attuazione.

In particolare, l'Amministrazione Comunale ha ritenuto possibile ipotizzare diverse interpretazioni plausibili dell'art. 20 della Legge n. 179/1992. L'art. 20 prevede, infatti, 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"*, senza stabilire al riguardo precise procedure di svincolo degli immobili.

Il Comune istante ha ritenuto valide alcune alternative:

1. ritenere operanti termini, procedure ed eventuali vincoli posti alla libera alienabilità degli immobili, in quanto contenuti in una convenzione frutto di libera negoziazione tra le parti;

2. poter applicare per *"analogia legis"* la disciplina introdotta dal c.d. "Decreto Sviluppo" anche alle convenzioni stipulate *post* 1992 (anche se non espressamente richiamate dalla norma).

L'Amministrazione, al fine di stabilire una univoca scelta procedurale con stesse modalità e medesimi vincoli per tutte le convenzioni di edilizia economico- popolare, ritiene, infatti, di poter applicare in via "analogica" la disciplina prevista dall'art. 31 della Legge 448/1998 - come di recente modificata dal "Decreto Sviluppo" - anche alle convenzioni stipulate successivamente all'entrata in vigore della legge n. 179/1992, prevedendo, anche in questo caso, dopo 5 anni dalla data del primo trasferimento, l'obbligo di pagamento di un corrispettivo al Comune per l'autorizzazione alla vendita a prezzo di mercato.

Tale scelta viene ritenuta percorribile considerando superata o comunque non più attinente la giurisprudenza pregressa (Cassazione Civile sent. n. 24568 del 20.11.2006; Cassazione Civile sent. n. 26915 del 10.11.2008; Corte dei Conti - Sezione regione di controllo per la Lombardia, parere n. 344/2009), atteso il tenore e la *ratio legis* della sopracitata novella normativa intervenuta nel 2011, ad avviso dell'ente diretta a mantenere, seppure ridotti, i corrispettivi per la liberazione dei vincoli gravanti sugli alloggi.

Muovendo dall'intero sistema normativo vigente in materia (e non solo dalla singola disposizione), il Comune sottolinea la finalità sociale/economica della norma stessa, alla luce della quale risulta contraddittorio un sistema giuridico che avvantaggi chi ha sottoscritto una convenzione successivamente al 1992 (quindi da minor tempo) consentendogli di alienare liberamente il proprio alloggio dopo solo cinque anni dall'atto di assegnazione, rispetto a chi ha sottoscritto una convenzione prima del 1992

(pertanto da vent'anni o ben oltre) che - invece - sarà obbligato a versare un corrispettivo al Comune per poter vendere il proprio alloggio a prezzo di mercato.

Tale scelta inoltre, se ritenuta percorribile dalla Sezione, oltre a scongiurare sperequazioni tra soggetti assegnatari di alloggi di edilizia economica e popolare prima o dopo l'entrata in vigore della Legge n. 179/1992, ostacolerebbe fenomeni di speculazione edilizia, pur consentendo alle fasce sociali più deboli di soddisfare il proprio bisogno di un'abitazione dignitosa, diritto peraltro garantito dalla Costituzione (art. 47 Cost.).

Alla luce di quanto esposto l'Amministrazione chiede, ai sensi dell'art. 7 della Legge 5 giugno 2003 n. 131, un parere in merito alla disciplina applicabile alle convenzioni di edilizia economico e popolare stipulate successivamente all'entrata in vigore della legge n. 179/1992, così come modificata dalla legge n. 85/1994, e alla procedura da seguire per la soppressione dei vincoli di godimento posti alla libera cessione/locazione degli alloggi.

A seguito di apposita richiesta istruttoria del Magistrato relatore, l'Amministrazione istante ha fornito ulteriori delucidazioni in punto di fatto e di diritto.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Lecco rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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 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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude 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 posta dall'Ente, essa si palesa ammissibile anche sul piano oggettivo, attesa l'incidenza del quesito sugli equilibri finanziari dell'Amministrazione, limitatamente ai profili di immediata matrice giuscontabile, con esclusione dei profili prettamente civilistici relativi alla eventuale previsione di limiti e vincoli di natura pattizia ed ai relativi effetti in caso di violazione.

MERITO

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto della disposizione richiamata dal Sindaco del Comune di Lecco è di esclusiva competenza dell'ente locale rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultima, ovviamente, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia

Come già indicato dall'Amministrazione istante nella richiesta di parere, la giurisprudenza della Sezione e la giurisprudenza civile hanno già avuto modo di pronunciarsi in merito all'alienabilità degli alloggi di edilizia agevolata (cfr. Corte Conti Lombardia, deliberazione n. 344/2009; Corte di Cassazione civ. sent. n. 24568/2006; n. 26915/2008).

Orbene, ripercorrendo tali approdi ermeneutici, il Collegio rammenta che la l. n. 179 del 1992, art. 20, aveva stabilito che a decorrere dalla sua data di entrata in vigore gli alloggi di edilizia agevolata potessero essere alienati o locati, previa

autorizzazione della regione, quando sussistessero gravi e sopravvenuti motivi e comunque quando fossero decorsi cinque anni dall'assegnazione o dall'acquisto.

Tale disposizione è stata successivamente sostituita dalla l. n. 85 del 1994, art. 3, secondo il tenore che segue: *"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"*.

La legge n. 179/1992, come modificata dalla legge n. 85/1994, ha - dunque - stabilito un nuovo regime di alienabilità degli alloggi di edilizia agevolata, con effetti di sostanziale liberalizzazione nella circolazione degli immobili in questione. Gli effetti temporali della nuova legge, ai sensi dell'art. 11 delle preleggi, vanno fissati alla data della sua entrata in vigore. Da tale data i rapporti giuridici aventi ad oggetto gli immobili *de quibus* sono regolati dalla nuova legge e, pertanto, non sono sottoposti ai vincoli fissati dalla legge n. 865/1971; ne deriva che i contratti di compravendita o di locazione, stipulati dopo cinque anni dall'assegnazione dell'alloggio, sono pienamente validi ed efficaci, senza necessità di autorizzazioni amministrative. La stessa giurisprudenza civile richiamata in precedenza in stretto raccordo con l'esegesi della Sezione ha espressamente affermato che l'immediata applicabilità del nuovo regime giuridico ha caducato le clausole, contenute in provvedimenti amministrativi o in strumenti convenzionali, contrastanti con il regime di libera alienabilità *post* quinquennale degli immobili.

L'Amministrazione ipotizza la possibilità di una interpretazione analogica dell'art. 5 del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 coordinato con la legge di conversione 12 luglio 2011 n. 106 che recita testualmente: *"3-bis. Per agevolare il trasferimento dei diritti immobiliari, dopo il comma 49 dell'articolo 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono inseriti i seguenti: «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 ... ».

A prescindere dai vari aspetti problematici della disposizione in esame non rilevanti in questa sede, per quanto riguarda lo specifico quesito proposto dall'Amministrazione istante (sotto il profilo degli effetti finanziari) la Sezione non ritiene che il contenuto della norma possa esteso *de plano* anche alle convenzioni stipulate successivamente all'entrata in vigore della legge n. 179/1992, restando fermo il pregresso quadro giurisprudenziale (del quale l'Amministrazione ha piena contezza, come emerge dalla richiesta di parere). Depongono in questo senso sia il chiaro tenore letterale della medesima sia il noto principio per cui i limiti alla piena capacità negoziale dei soggetti dell'ordinamento sono oggetto di interpretazione restrittiva.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L' Estensore
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il
20 novembre 2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)