



**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. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza in camera di consiglio del 15 aprile 2014**

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 nota prot. n. 17819 del 4 aprile 2014, con la quale il comune di Paderno Dugnano (MI) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

#### **premesse che**

Con la nota sopra citata, a firma del Sindaco del comune di Paderno Dugnano (MI), si richiede un parere sulla corretta interpretazione dell'art. 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 concernente la determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà.

A tal fine si rappresenta quanto segue.

L'amministrazione comunale, a decorrere dal 2009, ha dato attuazione alla disciplina normativa che consente la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, calcolando il corrispettivo, a decorrere dal mese di giugno 2011 (delibera Consiglio Comunale n. 50 del 28 giugno 2011), nella misura del 60 per cento del valore venale del bene e conseguente riduzione del 40 per cento (secondo l'art. 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448).

La legge 27 dicembre 2013, n. 147, (legge di stabilità per il 2014), all'art. 1, comma 392, ha modificato l'art. 31, comma 48, della legge n. 448/1998 consentendo ai comuni di abbattere il valore venale fino al 50 per cento.

L'ente, avvalendosi di questa facoltà, ha deliberato che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà fosse determinato nei termini seguenti:

- valore venale dell'area abbattuto del 50 per cento;
- ulteriore abbattimento 60 cento;
- detrazione degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sul base ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati verificati si tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree;
- verifica che il costo risultante non sia superiore a quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui all'art. 31, comma 47, della legge n. 448/1998.

Si rappresenta inoltre che, da una prima valutazione fatta dagli uffici, le stime redatte sulla base dei citati criteri risultano essere inferiori di almeno il 30 per cento rispetto a quelle redatte negli ultimi due anni sulla base dei vecchi criteri, con la conseguenza che coloro i quali nel recente passato hanno aderito alle proposte formulate dal comune si troveranno in una condizione di evidente disparità di trattamento rispetto a quanto aderiranno nel futuro, pur avendo all'origine pagato identico corrispettivo per il diritto di superficie.

Tutto ciò premesso, si chiede se sia legittimo procedere alla restituzione a quanti hanno già pagato e perfezionato l'atto di trasferimento di quanto corrisposto in più rispetto alle nuove stime che saranno predisposte con l'applicazione dei criteri dettati dalla legge di stabilità per il 2014 e della delibera consiliare adottata.

### **ammissibilità**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicitazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

#### **I. Ammissibilità soggettiva.**

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

La medesima facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato

orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

## II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

La richiesta di parere pur essendo formulata con riferimento ad un caso concreto, può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto diretta ad ottenere chiarimenti in termini generali sull'applicazione di una norma attinente alla materia della contabilità pubblica.

### **merito**

L'art. 31, comma 45, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, consente ai comuni di 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, quarto comma, della medesima legge n. 865 del 1971.

Il successivo comma 47 precisa che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle predette aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, dietro pagamento di un corrispettivo determinato ai sensi del comma 48.

Quest'ultimo, nella sua formulazione originaria, prevedeva che il corrispettivo delle aree cedute in proprietà fosse determinato dal comune, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1, del decreto legge 11 luglio 1992 n. 333 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, escludendo la riduzione del 40 per cento prevista dall'ultimo periodo dello stesso comma, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 348 del 2007 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 5-bis, commi 1 e 2 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333.

Sulla questione concernente il criterio di calcolo da adottare per la determinazione del corrispettivo in questione a seguito della declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni sopra richiamate, sono intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti che, con la deliberazione 22/CONTR/11 del 14 aprile 2011, hanno ritenuto che il rinvio operato dall'art. 31, comma 48, dovesse intendersi riferito ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR 8 giugno 2001, n. 327, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui l'indennità di espropriazione di un area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene e quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, questa è ridotta del 25 per cento.

L'art. 1, comma 392, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) ha modificato il richiamato art. 31, comma 48, della legge n. 448/1998 il quale, nella formulazione attualmente in vigore, stabilisce che *"il corrispettivo delle aree cedute in proprietà è determinato dal comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree. Comunque il costo dell'area così determinato non può essere maggiore di quello stabilito dal comune per*

*le aree cedute direttamente in diritto di proprietà al momento della trasformazione di cui al comma 47".*

Alla luce dell'evoluzione del quadro normativo sopra descritto si deve ritenere che il comune, a far data dall'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2014, possa determinare il corrispettivo in parola sulla base dei nuovi criteri di calcolo con la conseguente facoltà di abbattere fino al 50 per cento l'importo corrispondente al valore venale del bene già ridotto del 60 per cento.

Si deve viceversa escludere, diversamente da quanto prospettato nella richiesta di parere in esame, che il comune possa rideterminare, sulla base dei medesimi criteri, i corrispettivi calcolati in applicazione della normativa previgente in modo da restituire l'eventuale eccedenza ai privati.

La nuova disciplina del calcolo del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, disponendo per l'avvenire non fornisce alcun titolo giuridico per la restituzione di somme legittimamente riscosse dall'ente in relazione ad atti conformi alla legge che hanno già esaurito la propria efficacia.

I provvedimenti con i quali l'ente faccia applicazione dei nuovi criteri di calcolo stabiliti dalla legge di stabilità per il 2014, in altri termini, non possono legittimare alcuna pretesa al recupero di quanto versato da parte dei cittadini che in precedenza abbiano già aderito alla proposta comunale conseguendo il diritto di proprietà.

Non vale nemmeno invocare, sotto questo profilo, una pretesa disparità di trattamento scaturente dall'applicazione della norma, che si rivela essere solo la conseguenza di fatto di una diversa valutazione di interessi operata direttamente dal legislatore nel definire i nuovi criteri di calcolo e posto che il comune rimane comunque libero di modulare la riduzione, legislativamente rimessa alla propria discrezionalità, in maniera tale da allineare i valori tra i corrispettivi attuali e quelli determinati in base ai precedenti criteri.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 15 aprile 2014.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
il 28/04/2014

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)