



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 17 febbraio 2016

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. 25549/2015 del 17 novembre 2015, con la quale il comune di Arese (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.

premesso che

Con la nota sopra citata, a firma del Sindaco del comune di Arese (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 in diritto di proprietà del diritto di superficie concesso sulle aree comprese nei Piani di edilizia economica popolare (P.E.E.P.) ai sensi dell'art. 35, della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Secondo l'istante l'applicazione di tale disposizione determina dubbi in merito alle modalità di calcolo di detto corrispettivo, con particolare riferimento al significato da attribuire all'espressione "*al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie*".

Si premette al riguardo che gli interventi di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, così come previsto dalla legislazione nazionale e regionale per tutti i Piani Urbanistici, prevedevano il reperimento all'interno delle aree P.E.E.P. di idonee superfici (c.d. *Standards*) da destinare a servizi pubblici (in particolare con funzioni di verde e parcheggi pubblici) quale *conditio sine qua non* per rendere edificabile il comparto.

Le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865/1971, conseguentemente, ponevano a carico del Soggetto Attuatore il pagamento di una somma a fronte dell'acquisizione sia dell'area destinata all'edificazione (la c.d. "Superficie fondiaria" - SF) concessa in diritto di superficie, sia dell'area destinata a *Standards* di Piano invece destinata a permanere nella piena proprietà pubblica.

La somma delle due aree costituisce la c.d. Superficie territoriale - ST.

Si precisa quindi che le aree oggetto della trasformazione del diritto di superficie in proprietà ai sensi della legge n. 448/1998 sono oggi solo parte del comparto originario, sono cioè parte della "Superficie territoriale" quindi costituiscono la sola superficie edificata del lotto al netto delle aree pubbliche destinate a *Standards*.

Tutto ciò premesso si chiede il parere di questa Corte circa la legittima applicazione del disposto del comma 48, dell'art. 31 della legge n. 448/1998 nella parte in cui prevede che dal corrispettivo delle aree cedute in proprietà vengano detratti gli oneri di concessione del diritto di superficie, assumendo come riferimento per tale detrazione:

a) quanto complessivamente corrisposto dal Soggetto Attuatore dell'intervento ai sensi della legge n. 167/1962 e quindi il costo dell'area residenziale concessa sommato a quello delle aree da destinare ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria (ST);

oppure

b) quanto corrisposto dal Soggetto Attuatore per la sola area residenziale (SF), ora oggetto della trasformazione da diritto di superficie in diritto di proprietà.

L'ente istante avanza infatti il dubbio che nella determinazione dei valori venali di stima dei beni non debba tenersi conto delle aree pubbliche, al fine di evitare che l'onere dell'acquisizione delle aree per servizi dell'originario Piano di Zona, venga ad essere posto ad esclusivo onere del Comune nel caso in cui detti valori venissero scomputati dal costo di trasformazione.

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 esplicazione 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 in esame può ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, limitatamente all'interpretazione, in termini generali ed astratti, delle disposizioni di legge che regolano la cessione dei diritti reali sulle aree comprese nei Piani di edilizia residenziale pubblica.

Rimane viceversa esclusa ogni valutazione in merito alle specifiche determinazioni sui corrispettivi della cessione contenute nelle convenzioni concluse dall'ente che, nei limiti stabiliti dalla legge, sono rimesse alle scelte gestionali dello stesso e, come tali, estranee alla funzione consultiva della Corte dei conti.

merito

Si ritiene opportuno richiamare in primo luogo la disciplina legislativa sottesa alla richiesta di parere anche alla luce delle recenti precisazioni fornite dalla giurisprudenza contabile.

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, comma 4, 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"*.

Questa Sezione, con il parere reso con la deliberazione n. 170/2014/PAR del 28 aprile 2014, aveva lasciato intendere (quantunque la questione non costituisse oggetto della richiesta di parere) che gli enti locali, a far data dall'entrata in vigore della legge di stabilità per il 2014, potessero 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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 10/2015/SEZAUT/QMIG ha dato dei criteri di calcolo introdotti dalla legge di stabilità per il 2014 una diversa interpretazione che, pronunciata in sede di soluzione di una questione di massima, deve ritenersi vincolante per le Sezioni regionali di controllo.

Si riporta di seguito quanto stabilito.

"La disposizione di cui all'art. 31, comma 48, legge n. 448/1998, come novellata dall'art. 1, comma 392, legge n. 147/2013 deve essere intesa nel senso che, al fine della determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, è data all'Ente la facoltà di abbattere sino al 50 per cento la quota percentuale da applicarsi al valore venale del bene e, dunque, correlativamente di elevare la già prevista riduzione del 40 per cento sino al 50 per cento.

Il citato comma 392 non immuta, per il resto, l'originaria formulazione del comma 48 e, pertanto, il corrispettivo in parola dovrà, altresì, essere determinato 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 e non può essere superiore al costo stabilito dal comune per le aree cedute

direttamente in proprietà al momento della trasformazione di cui all'art. 31, comma 47, della legge n. 448/1998".

Tutto ciò premesso e richiamato, si tratta di stabilire, come richiesto dal Comune istante, se gli oneri di concessione del diritto di superficie da detrarre dal corrispettivo dovuto per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, ai sensi della disposizione sopra citata, debbano ritenersi comprensivi anche di quanto corrisposto dal concessionario per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria destinate a rimanere di proprietà pubblica.

Conviene ricordare innanzitutto che, come sopra precisato nel definire i limiti di ammissibilità oggettiva della presente richiesta, il corrispettivo per la concessione del diritto di superficie sulle aree interessate dai Piani di edilizia economica popolare (P.E.E.P.) è determinato da specifiche convenzioni stipulate tra l'ente locale e il concessionario sulla base dei criteri definiti dall'art. 35, della legge, 22 ottobre 1971, n. 865.

Si riportano di seguito le disposizioni di più specifico interesse ai fini del presente parere.

La convenzione deve prevedere:

a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento, determinati dalla delibera di cui al settimo comma con l'applicazione dei criteri previsti dal dodicesimo comma;

b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero, qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione, nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi.

I comuni per i quali non sia intervenuta la dichiarazione di dissesto finanziario ed i loro consorzi possono, nella convenzione, stabilire a favore degli enti, delle imprese di costruzione e loro consorzi e delle cooperative edilizie e loro consorzi, che costruiscono alloggi da concedere in locazione per un periodo non inferiore a quindici anni, condizioni particolari per quanto riguarda il corrispettivo della concessione e gli oneri relativi alle opere di urbanizzazione.

I corrispettivi della concessione in superficie, di cui all'ottavo comma, lettera a), ed i prezzi delle aree cedute in proprietà devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute dal comune o dal consorzio per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167; i corrispettivi della concessione in superficie riferiti al metro cubo edificabile non possono essere superiori al 60 per cento dei prezzi di cessione...

Il corrispettivo delle opere di urbanizzazione, sia per le aree concesse in superficie che per quelle cedute in proprietà, è determinato in misura pari al costo di realizzazione in proporzione al volume edificabile entro il limite di quanto dovuto ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni.

Alla luce della disciplina sopra richiamata la convenzione stipulata dal Comune per concedere il diritto di superficie sulle aree incluse nel P.E.E.P. deve prevedere il corrispettivo della concessione in misura pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione realizzate o da realizzare, allo scopo evidentemente di assicurare la copertura delle spese complessivamente sostenute o da sostenere da parte dell'Amministrazione.

Si deve pertanto ritenere, riprendendo una interpretazione condivisa anche dalla magistratura amministrativa, che nell'ipotesi in cui il corrispettivo per le opere di urbanizzazione sia stato determinato in misura pari costo della loro realizzazione da parte dell'ente locale e questo sia stato già versato per intero dal concessionario all'atto del riconoscimento del diritto di superficie, il relativo ammontare rivalutato debba essere detratto dal valore venale nella misura in cui tale valore tenga conto anche dell'incremento derivante dall'urbanizzazione primaria e secondaria dell'area (Cfr. TAR Sardegna, sentenza n. 1603/2002).

La disposizione di legge in esame appare sufficientemente chiara nel considerare compresi negli "oneri di concessione del diritto di superficie" da scomputare dal valore venale del bene percentualmente ridotto, non solo il corrispettivo per la concessione dell'area, ma anche il corrispettivo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione che il concessionario abbia già versato all'ente locale, entrambi ragguagliati ai valori attuali (Cfr. Consiglio di Stato, Sezione II, parere n. 5576/2003).

Se così non fosse il concessionario verrebbe gravato di un onere che non trova riscontro nella disciplina di legge, diretta viceversa a determinare il corrispettivo della trasformazione in termini di differenza tra quanto già corrisposto per la concessione del diritto di superficie e quanto richiesto per l'acquisizione in proprietà sulla base dei vigenti criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione. Salvo poi operare su quest'ultima una riduzione percentuale avente la chiara finalità di favorire la cessione in proprietà delle aree anche a vantaggio delle finanze dell'ente, ma a cui non può farsi risalire l'effetto di "traslare" sul Comune l'onere per le opere di urbanizzazione.

Ove la convenzione per la concessione del diritto di superficie non preveda una diversa regolamentazione in materia di corrispettivo per gli oneri di urbanizzazione (circostanza che non si deduce dalle informazioni fornite nella richiesta e che non potrebbe formare oggetto di parere), non è dato comprendere, allo stato degli atti, il dubbio sollevato dal Comune istante secondo il quale i costi per le suddette opere di urbanizzazione verrebbero posti a carico esclusivo dell'ente nel caso in cui i relativi valori fossero dedotti dal corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà (*"nella determinazione dei valori venali di stima dei beni non debba tenersi conto delle aree pubbliche, al fine di evitare che l'onere dell'acquisizione delle aree per servizi dell'originario Piano di Zona, venga ad essere posto ad esclusivo onere del Comune nel caso in cui detti valori venissero scomputati dal costo di trasformazione"*).

Conviene ricordare anche che il corrispettivo per le opere di urbanizzazione previsto dall'art. 35 della legge n. 865/1971 è commisurato al costo delle opere da realizzarsi concretamente nella zona e differisce dal contributo da pagare all'atto del rilascio della concessione di costruzione, che ha natura contributiva, rappresentando un corrispettivo delle spese che la collettività si addossa per il conferimento al privato della facoltà di edificazione e dei vantaggi che il concessionario ottiene per effetto della trasformazione.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha precisato sul punto che *"il contributo per il rilascio della concessione edilizia imposto dalla L. 28.1.1977 n. 10, commisurato agli oneri di urbanizzazione, ha carattere generale, in quanto prescinde totalmente dall'esistenza o meno delle singole opere di urbanizzazione, ha natura di prestazione patrimoniale imposta e viene determinato senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione né delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla concessione assentita, mentre ha diversa natura il rimborso delle spese di urbanizzazione effettivamente sostenute dall'Amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 35, XII comma, L. 22.10.1971, n. 865, essendo rivolto a determinare il prezzo di cessione ossia a reintegrare il Comune del costo sostenuto per l'espropriazione, l'urbanizzazione e l'ulteriore trasferimento dell'area"* (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4687/2014 del 15 settembre 2014).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nella camera di consiglio del 17 febbraio 2016.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria

Il 23 febbraio 2016

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)