

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 4 giugno 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Diana CALACIURA	Consigliere
Aldo CARLESCHI	Consigliere
Francesco ALBO	Referendario relatore
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Ponte San Nicolò (PD) prot. n. 6139 del 7/4/2009, pervenuta in data 14 aprile 2009 ed acquisita al prot. n. 2573/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 38/2009/Par. del 4 giugno 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Ref. Francesco Albo

FATTO

La richiesta di parere proviene dal comune di Ponte San Nicolò (PD) e riguarda l'interpretazione della normativa in materia di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei comuni.

Espone, infatti, il sindaco che nel territorio comunale ci sono quattro sottozone omogenee con destinazione residenziale da destinare a PEEP:

C2/19 San Leopoldo;

C2/5 Rio;

C2/17Capoluogo;

C2/5 Roncajette;

Nel 1997 – 98 è stato approvato il piano attuativo per i primi due comparti, per i quali l'assegnazione dei lotti alle cooperative ed imprese è avvenuta sulla base delle spese sostenute per

l'esproprio, per la progettazione urbanistica, per le opere di urbanizzazione, ecc. , in conformità a quanto prescritto dall'art. 35 della L. n. 865/71.

Nell'anno 2004, il comune ha riconfermato la destinazione urbanistica degli altri due comparti rimasti inattuati e nel 2005 ha iniziato la progettazione del PEEP Capoluogo, le cui aree sono di proprietà di tre ditte.

Per l'acquisizione di queste aree, il comune ha utilizzato l'istituto della compensazione urbanistica, introdotto dall'art. 37 della legge regionale 23.4.2004 n. 11, che ha consentito all'ente di divenirne proprietario senza alcun esborso: le tre imprese titolari, infatti, hanno ceduto gratuitamente al comune tali aree, a fronte delle quali hanno ricevuto in compensazione volumetrie residenziali su altre aree di loro proprietà, da attuarsi attraverso apposite varianti di PRG.

Con deliberazione di C.C. n. 34 del 19.6.2007 è stato approvato il PEEP relativo alla frazione del capoluogo, comprensivo del preventivo sommario di spesa contenente il valore stimato per la successiva assegnazione delle aree, comprensivo delle voci di spesa relative all'acquisizione aree, esecuzione opere di urbanizzazione e somme in amministrazione diretta. Tale valore è stato indicato in € 105,56/mq ed è coerente con la delibera CC n. 9 del 31.1.2007 di verifica delle aree da destinarsi a residenza ed attività produttive e determinazione prezzi di cessione.

Le aree da assegnare erano già transitate al patrimonio dell'ente

e poichè l'art. 35 della L. n. 865/71 prevede che le aree comprese nei piani di zona siano espropriate, per la loro valutazione è stato preso a riferimento il criterio del TU espropri con riferimento all'area considerata, in coerenza con la delibera del 2007 di determinazione del valore venale delle aree fabbricabili ai fini ICI e del valore di esproprio stabilito dalla Provincia di Padova in quel periodo.

Ciò premesso, il comune, che ha interpretato l'art. 35 comma 12 della L. n. 865/71 nel senso che il valore da cedere alle cooperative assegnatarie sia pari al valore di esproprio dell'epoca, e non ai valori ai soli fini fiscali dichiarati nei rogiti notarili di acquisizione, chiede:

1. se l'ente possa cedere gratuitamente le aree alle cooperative assegnatarie, essendo le stesse pervenute al comune a costo zero;
2. se possa cedere tali aree al valore fiscale dichiarato negli atti di acquisizione, inferiore al valore di esproprio previsto nel 2007;
3. Con riferimento alle ipotesi appena illustrate, se l'ente, attraverso una cessione a prezzo inferiore al valore di esproprio, non realizzi una disparità di trattamento rispetto agli altri nuclei già realizzati, le cui aree sono state cedute a valore di esproprio, o rispetto a futuri insediamenti per i quali non sarà possibile raggiungere con i proprietari accordi di compensazione urbanistica;

4. Se l'ente, ricevendo terreno edificabile destinato ad area PEEP a titolo gratuito, possa cederlo a costo pari a 0,00 €/mq, e se ciò possa costituire danno erariale per l'amministrazione.

DIRITTO

In via preliminare, occorre valutare l'ammissibilità dei quesiti sia sotto l'aspetto soggettivo, che sotto l'aspetto oggettivo.

Con riferimento al primo profilo, la richiesta di parere, essendo a firma del Sindaco, legale rappresentante dell'ente, è da considerarsi ammissibile.

Ai fini dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, le questioni sottoposte alla Corte dei conti devono rientrare nella materia della contabilità pubblica, in base a quanto disposto dall'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, e non devono riguardare casi specifici che possano interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Con riferimento al primo aspetto, tenuto anche conto dei criteri adottati dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, i quesiti sono da considerarsi ammissibili, in quanto vertono in materia di entrate patrimoniali dell'ente, ed in particolare in tema di determinazione di corrispettivi di dismissione del patrimonio immobiliare comunale, ambiti, questi, di sicuro rilievo anche per le entrate dell'ente.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, risulta inammissibile il quesito n. 4, che, sviluppando un'ipotesi presente nel quesito n.1

(cessione gratuita di aree pervenute a costo zero), verte in via principale sui profili di responsabilità che possono scaturire da un'operazione di tal genere.

Le questioni inerenti la responsabilità, per consolidato orientamento (cfr. Sezione Veneto, delibere 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008, 4-24-47/2009), sono sottratte alla cognizione delle Sezioni regionali di controllo, in quanto le soluzioni rese nel parere potrebbero risultare in contrasto con l'orientamento del giudice istituzionalmente preposto a valutare questi specifici aspetti, ossia la Procura regionale e la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti territorialmente competente.

Passando allo scrutinio dei quesiti ammissibili, questa Sezione ricorda che l'art. 35 della L. n. 22.10.1971 n. 865 (novellato dall'art. 3, comma 63, L. 23 dicembre 1996, n. 662), nel modificare l'art. 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167, ai commi 2, 11, 12 e 13 ha stabilito che:

2. Le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sono espropriate dai comuni o dai loro consorzi.

11. Le aree di cui al secondo comma, destinate alla costruzione di case economiche e popolari, sono concesse in diritto di superficie, ai sensi dei commi precedenti, o cedute in proprietà a cooperative edilizie e loro consorzi, ad imprese di costruzione e loro consorzi ed ai singoli, con preferenza per i proprietari espropriati ai sensi

della presente legge sempre che questi abbiano i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni per l'assegnazione di alloggi di edilizia agevolata.

12. 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; (...).**

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.

13. Contestualmente all'atto della cessione della proprietà dell'area, tra il comune, o il consorzio, e il cessionario, viene stipulata una convenzione per atto pubblico, con l'osservanza delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi primo, quarto e quinto, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, la quale, oltre a quanto stabilito da tali disposizioni, deve prevedere:

a) gli elementi progettati degli edifici da costruire e le modalità del controllo sulla loro costruzione;

b) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da costruire;

c) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici;

d) i casi nei quali l'inosservanza degli obblighi previsti dalla convenzione comporta la risoluzione dell'atto di cessione.

La normativa in questione impone, dunque, un equilibrio economico finanziario tra l'introito dei prezzi di cessione delle aree da una parte, e, dall'altra, le spese sostenute dai comuni o dai consorzi per l'acquisizione delle aree e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Come ricorda anche la giurisprudenza amministrativa (cfr., per tutte, Cons. di Stato, sez. IV, sent. n. 361/2003 e sent. n. 431/2009), *principio generale in materia di realizzazione dei P.E.E.P. da parte dei Comuni è quello del perfetto pareggio economico, con corrispondenza delle entrate e delle uscite, e quindi con rimborso da parte degli assegnatari delle aree e/o degli acquirenti degli alloggi di tutte le spese sostenute.*

A tale principio viene riconosciuto carattere imperativo, e le norme di settore *impongono ai Comuni di assumere il costo integrale delle opere di urbanizzazione quale parametro di determinazione del prezzo di alienazione o di concessione in diritto di superficie delle aree attinenti ad interventi di edilizia economica e popolare: qualora le parti individuassero un diverso parametro di quantificazione – prevedendo ad esempio un rimborso dei costi in misura percentuale inferiore al 100 per cento o l'assunzione a carico del Comune del costo dell'esproprio delle aree da destinare ad uso collettivo -, tale clausola dovrebbe*

senz'altro reputarsi nulla perché in contrasto con norme imperative e sostituita di diritto.

Ed invero, il principio del pareggio era già stabilito dall'art. 16 del D.L. 22-12-1981 n. 786 conv. in L. 26 febbraio 1982, n. 51, che ai commi 1 e 2 prevedeva che:

1. I comuni sono tenuti ad evidenziare con particolari annotazioni gli stanziamenti di bilancio relativi all'acquisizione, urbanizzazione, alienazione e concessione di diritto di superficie di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie ai sensi delle leggi 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, 22 ottobre 1971, n. 865, e 5 agosto 1978, n. 457 .

2. Il prezzo di alienazione o di concessione in diritto di superficie delle aree e dei fabbricati, di cui al comma precedente, deve essere determinato in misura tale da coprire le spese di acquisto, gli oneri finanziari, gli oneri per le opere di urbanizzazione eseguite o da eseguire ad eccezione di quelli che la legislazione vigente pone a carico delle amministrazioni comunali.

Le spese di acquisizione delle aree, in caso di espropriazione di aree edificabili, fanno riferimento principalmente ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio di cui all'art. 30 del D.P.R. 8-6-2001 n. 327 (recentemente modificato dall'art. 2 comma 89 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 a seguito della sentenza della Corte costituzionale 22-24 ottobre 2007 n. 348).

L'ipotesi prospettata nei quesiti riguarda la fattispecie particolare

in cui il comune, anziché acquisire tramite esproprio le aree incluse nel piano attuativo, sia divenuto proprietario di esse senza alcun esborso finanziario, attraverso l'istituto della compensazione urbanistica, che consente ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria su altre aree o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione delle aree oggetto di vincolo.

Dispone infatti l'art. 37 della L.R. n. 11/2004 che

Con le procedure di cui agli articoli 7, 20 e 21 (ossia tramite accordo di programma, o tramite formazione o variante di piano urbanistico attuativo) sono consentite compensazioni che permettano ai proprietari di aree ed edifici oggetto di vincolo preordinato all'esproprio di recuperare adeguata capacità edificatoria, anche nella forma del credito edilizio di cui all'articolo 36 (che consente la demolizione dei volumi situati in ambiti impropri mantenendo il diritto volumetrico acquisito), su altre aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica, previa cessione all'amministrazione dell'area oggetto di vincolo.

Tramite questo istituto, che supera la tradizionale logica della zonizzazione, consentendo di distribuire equamente i sacrifici derivanti dall'acquisizione delle aree preordinate all'esproprio e prevenendo l'insorgenza di contenzioso, il comune ha acquisito senza esproprio e dunque senza alcuna spesa le aree dalle imprese titolari, a fronte del riconoscimento in compensazione alle

ditte cedenti di volumetrie residenziali su altre aree, attraverso apposite varianti di PRG.

Con il primo quesito, l'ente chiede se nella fattispecie appena descritta possa cedere gratuitamente le aree alle cooperative assegnatarie, essendo queste pervenute al comune a costo zero.

Sul punto, la Sezione rileva che la cessione delle aree deve avvenire secondo i criteri e i prezzi indicati nell'annuale delibera consiliare di cui all'art. 172 comma 1 lett. c) del D. Lgs. n. 267/00, allegata al bilancio di previsione, con la quale l'ente verifica annualmente la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie - ai sensi delle leggi 18 aprile 1962 n. 167, 22 ottobre 1971 n. 865, e 5 agosto 1978 n. 457, - che possono essere cedute in proprietà od in diritto di superficie, e stabilisce i prezzi di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato.

In tale delibera, i prezzi di cessione, al fine di garantire il pareggio finanziario, devono essere determinati dal comune in misura tale che i proventi coprano integralmente anche *le spese sostenute dal comune per l'acquisizione delle aree* di cui parla l'art. 35 comma 12 della legge n. 865/71.

In regime di compensazione urbanistica, istituto sconosciuto all'epoca dell'introduzione di tale ultima legge, non può non rilevarsi come nel concetto di "spesa sostenuta dal comune" possa essere incluso non solo quanto è stato oggetto di esborso finanziario da parte dell'ente, ma anche il valore delle aree

acquisite dall'ente, e che saranno oggetto di cessione. Queste, infatti, non sono pervenute al comune tramite atti di liberalità, bensì in quanto costituivano controprestazione rispetto al recupero di capacità edificatoria su altre aree di proprietà dei soggetti cedenti.

Ciò posto, si tratta di capire quale possa essere un valore attendibile cui fare riferimento nella fattispecie.

A tal riguardo, il criterio del valore di esproprio può costituire un criterio di stima certo, ma anche coerente con l'art. 35 comma 2 della legge n. 865/71, che, come visto, prevede che le aree incluse nei piani attuativi siano espropriate dai comuni o dai loro consorzi.

Eventuali eccedenze di entrata derivanti dall'operazione dovranno comunque essere destinate esclusivamente al finanziamento di investimenti di eguale natura, in applicazione del principio stabilito dall'art. 16 comma 3 del D.L. 22-12-1981 n. 786, convertito in L. 26-02-1982 n. 51.

L'ente, infatti, con le politiche di edilizia residenziale pubblica, è chiamato ad assicurare la funzione sociale della proprietà privata e la sua accessibilità a tutti (art. 42 comma 2 Cost.), garantendo il diritto alla casa a prezzi accessibili anche per i non abbienti, e calmierando, nel contempo, i prezzi di mercato.

In ragione di quanto detto, emerge come la soluzione prospettata dall'ente nel quesito n. 1, consistente nella cessione gratuita delle aree, risulti a giudizio di questa Sezione poco percorribile, in

quanto non terrebbe conto del valore delle aree da cedere, comunque pagate dal comune "in moneta urbanistica", ossia tramite l'incremento di valore di altre aree, di cui viene mutata la destinazione d'uso.

Inoltre, tale criterio rischierebbe di creare disparità di trattamento, come meglio si vedrà con riferimento al quesito n. 3, avvantaggiando alcuni acquirenti rispetto ad altri, costretti ad acquistare le aree a prezzo di esproprio.

Del pari, poco percorribile risulta l'ipotesi prospettata nel secondo quesito, consistente nel riferimento, ai fini del prezzo, al valore fiscale dichiarato nei rogiti di acquisizione, in quanto trattasi di un criterio convenzionale o figurativo non in linea con quanto previsto dal combinato disposto di cui ai commi 2 e 12 dell'art. 35, che sembrerebbe ancorare il valore delle aree da cedere alle cooperative al criterio del valore di esproprio.

Tale criterio, venendo al quesito n. 3, risulterebbe di uniforme attuazione per tutti i piani di edilizia economica e popolare, a prescindere o meno dal ricorso effettivo a procedure ablativo, ed assicurerebbe condizioni di trattamento omogenee tra tutti i soggetti acquirenti.

Diversamente opinando, infatti, si ancorerebbe il prezzo di cessione di aree, che hanno un proprio valore, ad un fattore contingente ed esterno, quale il ricorso alla compensazione urbanistica, che non sempre risulta attuabile (ad esempio, a causa della contrarietà dei privati titolari delle aree, o a causa di

piani urbanistici in itinere, che precludono la possibilità di adottare varianti), con conseguente rischio di disparità di trattamento rispetto a soggetti acquirenti che, sebbene versanti in situazioni identiche, non abbiano potuto beneficiare degli effetti della compensazione medesima.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata l'inammissibilità sotto il profilo oggettivo del quesito n. 4, rende il proprio parere nei termini suddetti.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 4 giugno 2009.

L' estensore

Il Presidente

F.TO Dott. Francesco ALBO

F.TO Dott. Bruno PROTA

Depositato in Segreteria il 09/06/2009

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(F.TO Dott.ssa Raffaella Brandolese)