



La
Corte dei Conti

N. 22/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	Mario G.C. Maurizio Luigi	SANCETTA MELONI MAZZILLO
Consiglieri:	Carlo Ermanno Antonio Giovanni Vincenzo Enrico Giorgio Massimo Cinzia Adelisa Andrea Natale Francesco	CHIAPPINELLI GRANELLI FRITTELLA COPPOLA GUIZZI FLACCADORO CANCELLIERI ROMANO BARISANO CORSETTI BALDANZA D'AMICO TARGIA
I Referendari:	Alessandra Giuseppe M.	SANGUIGNI MEZZAPESA

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, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229, e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la deliberazione n. 5, depositata il 17 gennaio 2011, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna ha rimesso alla Sezione delle Autonomie la questione proposta dal Comune di Muravera, con nota n. 10287 del 18 ottobre 2010, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali ;

udito nella Camera di Consiglio del 22 marzo 2010, il relatore, dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA;

DELIBERA

di adottare l'unita pronuncia riguardante:

«la determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'amministrazione comunale per la cessione in proprietà delle 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».

Dispone che, a cura della Segreteria delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione e del relativo allegato, sia trasmessa alla Sezione di controllo per la regione Sardegna, per le conseguenti comunicazioni al Comune interessato, nonché alla Sezione delle Autonomie, alle Sezioni riunite per la Regione siciliana ed alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

IL RELATORE

Giuseppe Maria MEZZAPESA;

IL PRESIDENTE

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 14 aprile 2011

IL DIRIGENTE

Patrizio Michetti

1. Il Comune di Muravera ha chiesto alla Sezione regionale per la Sardegna un parere in merito alla determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'amministrazione comunale per la cessione in proprietà delle aree, già concesse in diritto di superficie, comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 ("Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare"), ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

La previsione della possibilità, per i comuni, di cedere in proprietà le suddette aree, già concesse in diritto di superficie ai sensi dell'articolo 35, comma 4, della medesima legge n. 865/1971, è contenuta al comma 45 dell'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Il comma 47 del medesimo articolo 31 prevede che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà su tali aree possa avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, dietro pagamento di un corrispettivo calcolato ai sensi del successivo comma 48.

Quest'ultima disposizione prevede che il corrispettivo delle aree cedute in proprietà sia determinato dal comune, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'art.5-bis, comma 1, del d.l. 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. Precisa, infine, la norma, che 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.

Come noto, l'articolo 5-bis, commi 1 e 2, del DL 333/1992, convertito con modificazioni dalla legge 359/1992, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale, con sentenza 348/2007 depositata in data 24 ottobre 2007. Con la medesima pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 37, commi 1 e 2, del DPR 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico

delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità). Queste ultime disposizioni, successivamente modificate con legge 24 dicembre 2007, n. 244 (art. 2, comma 89, lettera a), attualmente dispongono che “l’indennità di espropriazione di un area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l’espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l’indennità è ridotta del 25 per cento”.

Tanto premesso, si pone la questione di come debba calcolarsi, alla luce delle modifiche intervenute nel quadro normativo di riferimento, il corrispettivo da pagare all’amministrazione comunale per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell’art. 51 della legge n. 865/1971. Il Comune chiede se il metodo di calcolo da adottare continui ad essere quello statuito dall’articolo 5-bis del d.l. 333/1992, convertito con modificazioni dalla legge 359/1992, espressamente richiamato dall’articolo 31, comma 48, della legge n. 448/1998, oppure quello di cui all’art. 37 del DPR n. 327 del 2001, come modificato dalla legge n. 244 del 2007.

La Sezione regionale per la Sardegna, considerato che la soluzione del quesito posto attiene a problematiche di carattere generale di particolare rilevanza, e che dette problematiche sono state risolte in maniera difforme da diverse Sezioni regionali, ha rimesso gli atti al Presidente della Corte dei conti per il deferimento alle Sezioni riunite, ai sensi dell’art.17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

2. Le Sezioni regionali che si sono espresse sulla questione in esame, hanno escluso la possibilità di fare riferimento al metodo di calcolo statuito dall’articolo 5-bis del d.l. 333/1992, convertito con modificazioni dalla legge 359/1992, rigettandosi dunque la tesi che vedrebbe tuttora operante, nell’articolo 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, un rinvio a previsioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale.

Secondo un primo orientamento, dal combinato disposto dell’art. 31, comma 48, della Finanziaria per il 1999 e dell’art. 2, comma 89, della legge finanziaria per il 2008, il corrispettivo delle aree cedute in proprietà andrebbe individuato attraverso gli stessi

parametri, ma avendo riguardo alla nuova disciplina prevista per la determinazione dell'indennità di esproprio. Nella determinazione del prezzo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, secondo questa tesi, “deve prendersi a base di calcolo l'equa riparaazione stabilita dall'art. 2, comma 89 della legge finanziaria per il 2008, da decurtare nei limiti del 60% come previsto dall'art. 31, comma 48 della Finanziaria per il 1999” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 1/2009). Considerato che il comma da ultimo citato ha fissato un criterio agevolativo di acquisizione in piena proprietà delle aree in favore di chi già ne godeva in diritto di superficie, per soddisfare esigenze di carattere solidaristico-sociale, si è precisato inoltre che lo stesso non andrebbe inteso alla stregua di una qualsiasi forma di determinazione del prezzo, e pertanto non dovrebbe ritenersi automaticamente caducato dalla dichiarazione di incostituzionalità della norma cui fa rinvio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 915/2009).

Secondo un diverso orientamento (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n. 49/2008 e n. 426/2009; Sezione regionale di controllo per le Marche, n. 169/2008; Sezione regionale di controllo per la Puglia, n. 2/2009), sarebbe invece da escludere un rinvio dinamico alle regole ora vigenti per la quantificazione della indennità di espropriazione per pubblica utilità, di cui all'art. 37 del DPR n. 327 del 2001, come modificato dalla legge n. 244 del 2007. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 22 ottobre 2007, secondo questa tesi, sarebbe venuta meno ogni ragione per ricorrere al disposto dell'art. 31, comma 48, della legge 448/1998. Resterebbe, dunque, nell'autonomia dei Comuni determinare, secondo criteri obiettivi e nel rispetto dei principi contenuti nella Costituzione (in particolare quello di parità di trattamento), il corrispettivo da versare per la trasformazione del diritto di superficie in diritto pieno di proprietà, risultando, peraltro, tale circostanza pienamente coerente con la maggiore autonomia riconosciuta agli enti territoriali, anche nella capacità di organizzare e gestire il proprio patrimonio immobiliare, dalle ultime riforme di rango costituzionale.

3. Delineato il *thema decidendum*, questo Collegio è chiamato a verificare preliminarmente l'ammissibilità della richiesta di parere in esame (cfr., fra le altre, le delibere n. 54/2010 e n. 60/2010).

L'attinenza della questione alla "contabilità pubblica", materia su cui è radicata la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, si ravvisa nella riconducibilità della stessa alla gestione del patrimonio pubblico. In particolare, vengono in rilievo le norme e i principi cui fare riferimento per specifiche iniziative di dismissione di diritti del patrimonio immobiliare degli enti locali, operazioni che possono arrecare diseconomicità nella gestione del patrimonio ed incidere sulla gestione finanziaria degli stessi. Nella citata delibera n. 54/2010 di queste Sezioni Riunite, riprendendo indicazioni già della Sezione delle Autonomie, si precisa, fra l'altro, che il concetto di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva qui in rilievo, consiste, prioritariamente, nel sistema di principi e di norme che regolano "l'attività finanziaria e patrimoniale" dello Stato e degli enti pubblici.

Sembrano pertanto ravvisarsi i presupposti che individuano la competenza delle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 3, del d.l. n. 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009, come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Sardegna nelle motivazioni della delibera di rimessione sopra riportate.

4. Nel merito, le Sezioni riunite ritengono che la soluzione della questione posta debba partire dalla considerazione della perdurante vigenza, nell'ordinamento, dell'impianto normativo desumibile dall'art. 31 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, da cui discende una disciplina tesa ad individuare un riferimento comune, per gli enti interessati, nella determinazione del valore del corrispettivo in parola, anche al fine di agevolare, in maniera indifferenziata nelle diverse realtà locali, l'acquisizione in piena proprietà delle aree ivi considerate, da parte dei soggetti già titolari di diritto di superficie sulle stesse.

A tale scopo, il citato articolo 31, al comma 47, prevede che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà 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 successivo.

Il comma 48 dello stesso articolo 31 contiene alcune previsioni la cui piena applicabilità, ad avviso del Collegio, è da ritenersi pacifica, non rilevando – al riguardo – la dichiarazione di illegittimità di cui alla più volte richiamata sentenza n. 348/2007 della Corte Costituzionale. Si fa riferimento, in particolare, alla necessità che ciascun comune provveda alla determinazione del corrispettivo in parola, su parere del proprio ufficio tecnico, e al limite massimo costituito dal costo stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47.

Anche con riguardo specifico al sistema di calcolo del corrispettivo, ferma restando l'impossibilità di fare riferimento a norme ormai cadute, in quanto dichiarate incostituzionali, le Sezioni riunite ritengono che si debbano in ogni caso far salvi i residui profili disciplinari, la cui vigenza risulta confermata dalla perdurante possibilità, attraverso la loro applicazione, di soddisfare le esigenze di uniformità nella determinazione del corrispettivo e le finalità agevolative sottese al disposto normativo. Il corrispettivo, pertanto, deve essere in primo luogo calcolato al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati. Deve, inoltre, continuare a farsi riferimento ad un metodo di calcolo che preveda la riduzione del 60 per cento rispetto al valore determinabile ai fini dell'indennità di espropriazione. Il parametro di riferimento, tuttavia, non potendo essere più costituito dall'importo determinato ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 333 /1992, convertito dalla legge n. 359/1002, non può che ravvisarsi nella vigente disciplina, ovvero nell'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244.

5. Per tutte le suesposte considerazioni, le Sezioni Riunite ritengono che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge n. 865/1971, deve essere determinato dai comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60 per cento al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007,

n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47.