



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 10 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 9 marzo 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione

Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO

Consiglieri

Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Francesco ALBO, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO

Referendari

Francesco MAFFEI

Visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, come dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, in base al quale al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano;

Visto il quesito posto dal Comune di Cabras (OR), in merito alle modalità di determinazione da parte dei comuni del corrispettivo relativo alla cessione in proprietà delle aree comprese nei piani di edilizia economico e popolare (P.E.E.P.), già concesse in diritto di superficie, alla luce della novella recata dall'art. 1, comma 392, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014);

Vista la deliberazione n. 58/2014/PAR, depositata in data 8 novembre 2014, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Sardegna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla predetta richiesta, in quanto afferente alla corretta gestione del patrimonio ed alla integrità delle entrate dei comuni;

Vista l'ordinanza n. 20 del 19 dicembre 2014 del Presidente della Corte dei conti con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 184 del 2 marzo 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Primo Referendario Valeria Franchi

PREMESSO

Con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna, il Comune di Cabras, ha formulato alla Sezione regionale di controllo per la Sardegna una richiesta di parere in ordine alla corretta determinazione del corrispettivo relativo alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà evidenziando, a sostegno, come l'applicazione dei nuovi criteri recati dal comma 392 dell'articolo unico della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014) – a mente del quale l'art. 31, comma 48, della legge n. 448/1998 è novellato nel senso che il corrispettivo di cui trattasi 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 facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento – possa dar luogo ad esiti diversi, più o meno penalizzanti rispettivamente per il Comune o per i privati interessati, a seconda della fase della procedura di conteggio in cui viene operata la predetta ulteriore riduzione (fissata dal legislatore nel limite massimo del 50 per cento).

Richiamata la deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 2 aprile 2014 con la quale il Comune, nell'autorizzare la cessione in proprietà delle aree comprese nel P.E.E.P., già concesse in diritto di superficie, ha, altresì, disposto di avvalersi, ai fini della determinazione del relativo corrispettivo, della facoltà prevista dal novellato comma 48 del menzionato art. 31 della legge n. 448/1998, l'Ente istante ha, invero, rilevato e comprovato – mediante due articolati prospetti di calcolo – come assuma particolare incidenza la circostanza che l'abbattimento facoltativo venga applicato sul valore finale (nel qual caso il corrispettivo è pari al 60 per cento del valore venale del bene, ridotto fino al 50 per cento, detratti gli oneri di concessione rivalutati) ovvero sul valore intermedio (nel qual caso il corrispettivo è pari al 60 per cento del valore venale del bene, al netto degli oneri di concessione rivalutati, ridotto fino al 50 per cento) atteso che, nella seconda ipotesi, l'importo è significativamente più elevato.

Di qui la richiesta di conoscere il motivato avviso della Sezione in ordine alla procedura di calcolo da osservarsi al fine di una corretta applicazione della disciplina in parola.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, scrutinati positivamente i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta, nel merito, condividendo i dubbi interpretativi sollevati, al fine di prevenire contrasti sul tema, ha ritenuto di sospendere la decisione, e di disporre la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le determinazioni di competenza circa il deferimento della questione siccome suscettiva di determinare disparità di trattamento tra situazioni analoghe e potenziali rischi per la corretta gestione del patrimonio e delle entrate dei Comuni.

La stessa Sezione ha, peraltro, prospettato una propria ricostruzione evidenziando come “l’analisi strettamente testuale induce a ritenere che l’espressione circoscritta da punteggiatura...con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento...non possa che riferirsi all’ultimo valore precedentemente richiamato ovvero quello ottenuto...in misura pari al 60 per cento di quello determinato attraverso il valore venale del bene”.

Il Presidente della Corte dei conti, ravvisando la sussistenza dei presupposti di cui all’art. 6 comma 4, d.l. n. 174/2012, ha deferito la questione alla Sezione delle autonomie.

CONSIDERATO

1. La questione all’esame della Sezione si iscrive nell’ambito della più generale tematica relativa alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà delle aree ricomprese nei piani di edilizia economica e popolare quale peculiare modulo di valorizzazione del patrimonio immobiliare dei Comuni che, già previsto dalle leggi n. 549/95 e n. 662/96, ha ricevuto significativo impulso per effetto della legge n. 448/98.

Particolare rilievo assumono, in questa prospettiva, i commi da 45 a 50 dell’art. 31, che, nel consentire ai comuni di cedere in proprietà le aree comprese nei piani di edilizia economica e popolare, approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 – ovvero delimitate ai sensi dell’art. 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 – già concesse in diritto di superficie ai sensi dell’art. 35, quarto comma, della medesima

legge n. 865/1971, hanno tratteggiato un articolato *iter* procedimentale, attivabile su impulso dei predetti enti, nell'ambito del quale particolare valenza assume la determinazione del corrispettivo della cessione.

A tal riguardo il comma 48, nella originaria formulazione, prevedeva che detto corrispettivo fosse calcolato dal comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60 per cento di quello determinato ai sensi dell'art. 5 *bis*, comma 1, d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 – recante criteri per la determinazione della indennità di espropriazione – al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base degli indici Istat.

L'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 *bis*, commi 1 e 2, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, nonché dell'art. 37, commi 1 e 2, del d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327 (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 348/2007), ha, tuttavia, comportato il venir meno del predetto parametro di riferimento e, conseguentemente, un vuoto normativo in relazione ai criteri da adottare per la determinazione del corrispettivo, solo di recente, colmato per effetto dell'art. 1, comma 392, legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) che ha, *in parte qua*, novellato il citato art. 31, comma 48, lasciandone immutata, per il resto, l'originaria formulazione.

Nelle more del richiamato intervento normativo, sulla questione relativa al metodo di calcolo applicabile, ed ai criteri, cui aver riguardo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, per la determinazione del corrispettivo della cessione si sono, in più occasioni, pronunciate le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che hanno, tuttavia, apprestato soluzioni difformi alla specifica problematica (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 1/2009 e n. 915/2009; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 49/2008; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 2/2009).

Di qui la successiva pronuncia resa, in funzione nomofilattica, dalle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. deliberazione n. 22/CONTR/2011) che sono intervenute a dirimere il predetto contrasto interpretativo, individuando nei criteri per il calcolo dell'indennità di espropriazione di cui all'art. 37, commi 1 e 2, d.p.r. n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, il parametro al quale far riferimento.

Nell'occasione le Sezioni riunite, hanno, altresì, rilevato le finalità agevolative sottese alla normativa in esame evidenziando la “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 del diritto di superficie sulle stesse”.

Le coordinate interpretative rese dalle Sezioni riunite sono state recepite e ulteriormente esplicitate dalle Sezioni regionali di controllo laddove è stato chiarito che “la disposizione di cui all'art. 31, comma 48, della legge n. 448/1998 deve essere intesa secondo la lettera della disposizione medesima e cioè nel senso che il calcolo per la determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà deve essere effettuato nella misura del 60 per cento del valore venale del bene con conseguente riduzione del 40 per cento” (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n. 258/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, 164/2013/PAR).

Coerente con tali indicazioni risulta la disciplina introdotta dalla Legge di stabilità 2014 laddove il comma 392 dell'articolo unico, di fatto positivizzando i principi enucleati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la richiamata deliberazione n. 22/CONTR/2011, dispone che “All'art. 31, comma 48, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, le parole da: ai sensi dell'art. 5 *bis* fino a: “riduzione prevista” dall'ultimo periodo dello stesso comma sono sostituite dalle seguenti: “attraverso il valore venale del bene, con la facoltà per il comune di abbattere tale valore fino al 50 per cento”.

Dalle indicazioni rese dalle Sezioni riunite prende, inoltre, le mosse il parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia che, chiamata ad esprimere il proprio avviso in ordine alla portata applicativa del novellato comma 48 ed in ordine ad eventuali profili restitutori da annettersi alla disciplina – di maggior favore – recata dall'art. 1, comma 392, legge di stabilità 2014, si è, incidentalmente, pronunciata anche sulle nuove modalità di calcolo del corrispettivo in parola (cfr. deliberazione n. 170/2014/PAR).

Sul punto la Sezione ha, invero, evidenziato che “alla luce del quadro normativo si deve ritenere che il comune, a far data dall’entrata in vigore della legge di stabilità 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” escludendo la possibilità per il Comune di “rideterminare , sulla base dei medesimi criteri, i corrispettivi calcolati in applicazione della normativa previgente in modo da restituire l’eventuale eccedenza ai privati”.

A conforto del proprio percorso argomentativo la stessa Sezione ha, peraltro, rilevato come una eventuale disparità di trattamento, rispetto a fattispecie analoghe regolate sulla base della disciplina previgente, sia la mera “conseguenza di una diversa valutazione di interessi operata direttamente dal legislatore nel definire i nuovi criteri di calcolo” e come, in ogni caso, l’Ente rimanga “libero di modulare la riduzione, legislativamente rimessa alla propria discrezionalità, in modo da allineare i valori tra i corrispettivi attuali e quelli determinati in base ai precedenti criteri”.

2. Così ricostruito il quadro normativo ed interpretativo di riferimento la Sezione ritiene che, al fine di individuare il valore su cui operare la riduzione del 50 per cento prevista dal comma 48, nella formulazione successiva alla riscrittura operata dal più volte citato comma 392 della legge di stabilità 2014, debba aversi esclusivo riguardo ai criteri fissati dall’art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale e valorizzarsi, dunque, un’interpretazione strettamente incentrata sul dato testuale.

In questa prospettiva, non appaiono condivisibili né le conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la menzionata deliberazione n. 170/PAR/2014 né le prospettazioni dell’Ente istante evidenziandosi, sotto tale ultimo profilo, che entrambi gli esempi di calcolo offerti muovono dall’erroneo presupposto che il novellato art. 31, comma 48, della legge n. 448/1998 introduca la facoltà per i Comuni di abbattere fino al 50 per cento, e dunque di poter – nell’ipotesi di maggior favore – dimezzare, l’importo ottenuto applicando al valore venale del bene la percentuale del 60 per cento.

Di contro, ad avviso della Sezione, la disposizione in parola deve essere intesa nel senso che, al fine della determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, è riconosciuta all’Ente la facoltà di abbattere

sino al 50 per cento la 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.

A conforto si richiamano, peraltro, i contenuti della nota di lettura n. 26 del dicembre 2013 (atti Senato), relativa alla legge di stabilità 2014 laddove, con riguardo al comma 392 dell'articolo unico, si evidenzia come, per un verso, si incrementi il valore del bene al quale rapportare la percentuale di determinazione del corrispettivo di cessione e, per altro, si attribuisca ai Comuni la possibilità di ridurre tale percentuale sino al 50 per cento.

Tale ricostruzione, del resto, consente di contemperare le “finalità agevolative” sottese alla disposizione in parola – evidenziate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con riguardo alla disciplina previgente (cfr. deliberazione n. 22/CONTR/2011 cit.) ed ulteriormente enfatizzate dalle norme, di maggior favore, oggetto del recente intervento legislativo – con le esigenze di valorizzazione del patrimonio immobiliare che, parimenti, informano la normativa di cui trattasi.

La stessa appare, inoltre, idonea a garantire una sostanziale uniformità nella determinazione del prezzo di riscatto: sotto tale profilo non può, invero, sottacersi come, diversamente opinando e, dunque, applicando l'abbattimento secondo le modalità prospettate dal Comune richiedente o secondo quelle indicate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, si perverrebbe ad esiti applicativi tali da determinare un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro che hanno già proceduto al riscatto e quelli che lo faranno in futuro, pur avendo pagato, all'origine, identico corrispettivo per il diritto di superficie.

Né, a tal proposito, appaiono persuasive le deduzioni svolte dalla Sezione Lombardia laddove si evidenzia che “una pretesa disparità di trattamento scaturente dall'applicazione della norma si rivela essere una diversa valutazione di interessi operata direttamente dal legislatore nel definire i nuovi criteri di calcolo” (cfr. deliberazione citata) essendo siffatta interpretazione estranea sia alla lettera che alla *ratio* della disposizione scrutinata.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 58/2015/PAR, pronuncia il seguente principio di diritto:

“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”.

Le Sezione regionale di controllo per la Sardegna si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 9 marzo 2015.

Il Relatore

f.to Valeria FRANCHI

Il Presidente

f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 24 marzo 2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO